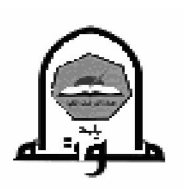




جامعة مؤتة

عمادة الدراسات العليا

أحكام القوانين المؤقتة وضوابطها في القانون الأردني في ضوء التعديلات الدستورية لعام 2011

دراسة تحليلية مقارنة

إعداد الطالب

عودة سالم الجعافرة

إشراف

الأستاذ الدكتور محمد علي الخلايلة

رسالة مقدمة إلى عمادة الدراسات العليا
استكمالاً لمتطلبات الحصول على
درجة الماجستير في القانون

جامعة مؤتة، 2014 م

الآراء الواردة في الرسالة الجامعية لا تُعبر
بالضرورة عن وجهة نظر جامعة مؤتة



MUTAH UNIVERSITY
Deanship of Graduate Studies

جامعة مؤتة
عمادة الدراسات العليا

نموذج رقم (١٤)

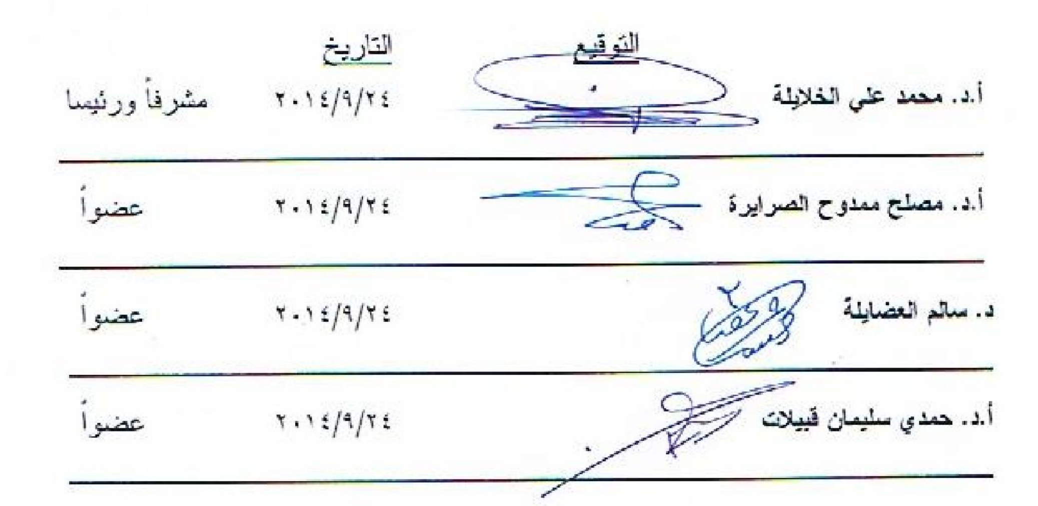
قرار إجازة رسالة جامعية

تقرر إجازة الرسالة المقدمة من الطالب عوده سالم الجعافره الموسومة بـــ:

احكام القوانين المؤقتة وضوابطها في القانون الاردني في ضوء التعديلات الدستورية لعام ٢٠١١ دراسه تحليله مقارنه

استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون.

القسم: القانون العام.



	التوقيع	التاريخ	
أ.د. محمد علي الخلايلة		٢٠١٤/٩/٢٤	مشرفاً ورئيساً
أ.د. مصلح ممدوح الصرايرة		٢٠١٤/٩/٢٤	عضواً
د. سالم العضايلة		٢٠١٤/٩/٢٤	عضواً
أ.د. حمدي سليمان قبيلات		٢٠١٤/٩/٢٤	عضواً



عميد الدراسات العليا/
K. Banan
د. علي الضمور

MUTAH-KARAK-JORDAN
Postal Code: 61710
TEL :03/2372380-99
Ext. 5328-5330
FAX:03/ 2375694
e-mail: dgs@mutah.edu.jo sedgs@mutah.edu.jo
http://www.mutah.edu.jo/gradest/derasat.htm

مؤته – الكرك – الاردن
الرمز البريدي: ٦١٧١٠
تلفون: ٠٣/٢٣٧٢٣٨٠-٩٩
فرعي 5328-5330
فاكس 375694 ٠٣/٢
البريد الالكتروني
الصفحة الإلكترونية



الإهداء

إلى من قرن رب العزة عبادته بطاعتهم والدي العزيزين متمنياً لهما دوام الصحة والعافية والعمر الطويل

إلي زينة حياة الدنيا فلذة كبدي معاوية ثبته الله على الإيمان والعلم

إلى رفيقة الدرب زوجتي العزيزة

إلى إخواني وأخواتي متمنياً لهم كل خير

إلى من أعاد البسمة إلى معاوية بعد الله عز وجل الدكتور جهاد البرغوثي والأخ طايل الشواورة

إلى الأخ الكبير والصديق الناصح الأستاذ مصطفي المواجدة أبو شادي

والى من علمني فن كتابة الصحافة الأستاذ هشال العضايلة

إلى أرواح شهداء الوطن والأمة من المحيط إلي الخليج سلاما علي أرواحهم الخالدة

إليكم جميعا أهدى هذا الجهد المتواضع احتراما وتقديرا

عودة سالم الجعافرة

الشكر والتقدير

الحمد والشكر لله على نعمة الإيمان والعلم وإلى من أكرمني وشرفني وأفاض علي بعلمه ونصائحه الجليلة، أستاذي الفاضل الأستاذ الدكتور محمد علي الخلايلة لا أجد من الكلمات ما أعبر بها عن عظمة مواقفك الجليلة ولا يسعني إلا أن انحني لشخصك الكريم وعلمك الوفير إجلالاً وإكبارا.

كما أتقدم بعميق الشكر والتقدير من الأستاذة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة لتفضلهم بقبول مناقشة رسالتي والإفاضة علي بعلمهم وإرشاداتهم

والشكر لمؤتة الجامعة بوابة الفتح وموطن القمح ممثلة بهيئتها التدريسية والإدارية والشكر الخاص لكليتي كلية الحقوق أساتذة وإداريين وطلبة، كما أشكر الأصدقاء الذين حرصوا على متابعة دراستي منذ البداية إلي أن حققت ما أصبو إليه .

عودة سالم الجعافرة



فهرس المحتويات



الملخص

أحكام القوانين المؤقتة وضوابطها في القانون الأردني في ضوء التعديلات الدستورية لعام 2011 "دراسة تحليلية مقارنة"

عودة سالم الجعافرة

جامعة مؤتة، 2014 م

لقد تناولت هذه الدراسة أحكام القوانين المؤقتة وضوابطها في القانون الأردني في ضوء التعديلات الدستورية لعام 2011 باسلوب تحليلي ومن منظور مقارن، حيث تناولنا في الفصل الأول منها ماهية القوانين المؤقتة وتطورها التاريخي، في حين عالج كل من الفصلين الثاني والثالث من الدراسة وعلى التوالي الطبيعة القانونية للقوانين المؤقتة والقيود الدستورية على سلطة الحكومة في وضعها ثم الرقابة على مشروعيتها من قبل البرلمان ومن قبل القضاء.

وقد بينت هذه الدراسة أن محكمة العدل العليا كانت تعتبر القوانين المؤقتة أعمالا تشريعية لا يجوز مخاصمة مشروعيتها أمام القضاء الإداري إلى أن تدخل المشرع ونص بوضوح في قانون محكمة العدل العليا على اختصاص المحكمة بالنظر بالطعون المتعلقة بمدى مشروعيتها، كما بينت أن سلطة الحكومة في هذا السياق تخضع لمجموعة من الضوابط والشروط ساهمت التعديلات الدستورية الأخيرة في تطويرها وبخاصة فيما يتعلق بالفترة الزمنية التي يجوز فيها إصدار هذه التشريعات والحالات التي يجوز معها للحكومة ممارسة هذه السلطة، كما أشارت إلى مظاهر الرقابة البرلمانية والقضائية على سلطة الحكومة في إصدار القوانين المؤقتة، وخلصت إلى مجموعة من النتائج والتوصيات التي يمكن أن تعزز من تلك الضوابط والقيود وتزيد من فعالية الرقابة على سلطة الحكومة في هذا المجال حماية لمبدأ المشروعية.



Abstract

Rules and provisions of the temporary laws in the Jordanian law in the light of the constitutional amendments of 2011from a comparative perspective

Odeh salm jaafreh

Mu'tah University, 2014

This study examines the rules and provisions of the temporary laws in the Jordanian law in the light of the constitutional amendments of 2011from a comparative perspective. The first Chapter considers the meaning of temporary laws and its historical development, then Chapter II and III examine , respectively, the legal nature of these laws and the constitutional constraints on the government's authority in this regard, then the parliamentary and judicial control of the legitimacy of temporary laws.

The study has shown that the High Court of Justice considered temporary laws legislative acts may not be challenged in front of the administrative judiciary, till the Legislature clearly provided the otherwise in 1992. It also showed that the government's authority in this context is subject for a range of conditions and controls have contributed to the recent constitutional amendments in the developed and in particular with respect to the period of time that may be the issuance of this legislation and the cases may be with them for the government to exercise this power. The study indicated to the parliamentary and judicial control over the authority of the government to issue temporary laws, and concluded a set of findings and recommendations that can enhance restrictions around issuing such legislation, and increase the effectiveness of controls on the government's authority in this area to protect the principle of legality.



المقدمة

يقوم النظام القانوني في الدولة الحديثة على مبدأ الفصل بين السلطات بحيث يحدد الدستور لكل سلطة اختصاصها، فتتولى السلطة التشريعية عملية التشريع والسلطة التنفيذية عملية التنفيذ وتقوم السلطة القضائية بالفصل في المنازعات. غير أن الواقع العملي يجعل من المتعذر الأخذ بفكرة الفصل الجامد بين هذه السلطات الثلاث، فكثيرا ما تتعرض الدولة لظروف طارئة لا تكون فيها السلطة التشريعية في حالة انعقاد مما يستلزم منح السلطة التنفيذية وبصورة مؤقتة ممارسة الدور التشريعي للحفاظ على حقوق المواطنين وتأمين احتياجاتهم وضمان استمرارية أداء الدولة لوظائفها المختلفة، فيصدر عنها ما يسمى في النظام الدستوري الأردني بالقوانين المؤقتة والتي تقابل في مصر لوائح الضرورة.

وتأتي هذه الدراسة المتواضعة لمناقشة وتحليل وتقييم الأحكام والضوابط المتعلقة بالقوانين في ضوء التعديلات الدستورية لعام 2011 ومن منظور مقارن، تلك الأحكام والضوابط التي وردت في المادة 94 من الدستور بصيغتها المعدلة والتي جاء فيها أنه "عندما يكون مجلس الأمة منحلا يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة في الأمور التي تستوجب أن يضع قوانين مؤقتة لمواجهة الأمور الآتية : الكوارث العامة حالة الحرب والطوارئ والحاجة الى نفقات مستعجلة لا تحتمل التأجيل ويكون للقوانين المؤقتة التي يجب أن لا تخالف أحكام الدستور قوة القانون على أن تعرض على مجلس الأمة في أول اجتماع يعقده وعلى المجلس البت فيها خلال دورتين متتاليتين من تاريخ أحالتها له وله أن يقر هذه القوانين أو يعدلها أو يرفضها فإذا رفضها أو أنقضت المدة المنصوص عليها في هذه الفترة ولم يبت بها وجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلان نفاذها فورا ومن تاريخ ذلك الإعلان يزول ما كان لها من قوة القانون على أن لا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة ويسري مفعول القوانين المؤقتة بالصورة التي يسري فيها القوانين بمقتضى حكم المادة 93 من هذا الدستور".

فهذا النص وبصيغته الحالية حصر حق السلطة التنفيذية في إصدار القوانين المؤقتة في حالة حل مجلس النواب فقط بعد أن كان النص القديم يعطيها هذا الحق



في حالة كون المجلس غير منعقد، كما حدد النص حصرا الحالات التي يجوز معها ممارسة هذه السلطة الاستثنائية بخلاف الأمر قبل التعديل. ومن جانب آخر لم يعد مجلس الأمة قادرا على تأخير إقرار القوانين المؤقتة الواردة اليه من السلطة التنفيذية وإنما يجب عليه البت فيها خلال دورتين عاديتين متتاليتين تحت طائلة الإعلان عن بطلان القانون المؤقت.

مشكلة الدراسة

تحاول هذه الدراسة الإجابة على السؤال التالي: الى أي مدى تتمتع السلطة التنفيذية بحق إصدار القوانين المؤقتة في حال غياب السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل بالتشريع، وما هي القيود الواردة عليها في هذا السياق وهل هي كفيلة بممارسة هذه السلطة دون المساس بحقوق وحريات الافراد ودون خرق مبدأ الفصل بين السلطات الذي يعد ضمانة أساسية لحماية هذه الحقوق والحريات، وما هي مظاهر الرقابة التي تمارس في مواجهة السلطة التنفيذية في هذا المجال ومدى التطور الذي تحقق مؤخرا وبخاصة بعد انشاء المحكمة الدستورية.

أهداف الدراسة

تسعى هذه الدراسة الى تحقيق العديد من الأهداف من خلال البحث في أحكام القوانين المؤقتة وضوابطها في القانون الأردني أهمها ما يلي :

1. التعريف بالقوانين المؤقتة وتطورها التاريخي والأساس القانوني الذي تستند إليه.
2. دراسة الطبيعة القانونية للقوانين المؤقتة ومن منظور مقارن.
3. دراسة الضوابط والأحكام التي تتقيد بها السلطة التنفيذية وهي تمارس سلطتها في إصدار القوانين المؤقتة.
4. استعراض وتحليل وتقييم مظاهر الرقابة التي يمارسها كل من البرلمان والقضاء على السلطة التنفيذية وهي تمارس سلطتها في إصدار القوانين المؤقتة.



أهمية الدراسة

تأتي أهمية هذه الدراسة من كونها تعالج موضوعا غاية في الأهمية حيث أنها تبحث في أحكام القوانين المؤقتة وضوابطها في القانون الأردني في ضوء التعديلات الدستورية الأخيرة ومن منظور مقارن لبيان مدى أهمية التعديل الدستوري في هذا المجال وهل هو كفيل بممارسة السلطة التنفيذية لهذا الدور التشريعي بما يحقق المصلحة العامة وبما لا يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات وبما لا يهدد حقوق وحريات الأفراد.

منهجية الدراسة

سيتم الاعتماد في هذه الدراسة على المنهج الوصفي والتحليلي والمقارن، حيث سيستخدم الباحث المنهج الوصفي الذي يقوم على دراسة الموضوع المطروح وجمع المعلومات المتعلقة به من التشريعات والأحكام القضائية والمراجع الفقهية، والمنهج التحليلي لغرض تحليل النصوص القانونية والمبادئ القضائية والآراء الفقهية في هذا المجال، كما سيقوم الباحث باستخدام منهج المقارنة في بعض جوانب الدراسة بين القانون الأردني من ناحية والقانون المصري والفرنسي من ناحية ثانية لأهمية ذلك في تحقيق الغاية من هذه الدراسة .

الدراسات السابقة

هنالك العديد من المؤلفات العامة والرسائل الجامعية والدراسات المتخصصة التي تناولت موضوع القوانين المؤقتة وأحكامها وضوابطها والرقابة على مدى مشروعيتها والتي سيشير اليها الباحث في هذه الرسالة، إلا أنه لا توجد – في حدود ما يعلم الباحث - دراسات متخصصة تعالج هذا الموضوع في ضوء التعديلات الدستورية لعام 2011 وهو ما يكفي باعتقادنا لإجراء هذه الدراسة المتخصصة وما يميزها في الوقت ذاته عن جميع الدراسات السابقة في هذا المجال.

محتويات الدراسة

في ضوء ما تقدم سنقوم بتقسيم موضوعات هذه الدراسة على ثلاثة فصول :

الفصل الأول :- ماهية القوانين المؤقتة وتطورها التاريخي في الأردن .

المبحث الأول :ماهية القوانين المؤقتة .

المبحث الثاني :- التطور التاريخي للقوانين المؤقتة في الأردن .

الفصل الثاني : الطبيعة القانونية للقوانين المؤقتة والقيود الدستورية على سلطة الحكومة في إصدارها .

المبحث الأول :- الطبيعة القانونية للقوانين المؤقتة.

المبحث الثاني :- القيود الدستورية على سلطة الحكومة في وضع القوانين المؤقتة.

الفصل الثالث :- الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة .

المبحث الأول :- الرقابة البرلمانية على مشروعية القوانين المؤقتة .

المبحث الثاني :- الرقابة القضائية على مشروعية القوانين المؤقتة .



الفصل الأول

ماهية القوانين المؤقتة وتطورها التاريخي

حياة الدول والشعوب على مر العصور ليست دائما في حالة استقرار وأمان بل تتعرض لأزمات وأحداث استثنائية غير طبيعية وغير متوقعة يصعب مواجهتها بالقوانين العادية في حال غياب السلطة التشريعية ذات الاختصاص الأصيل بالتشريع مما يتطلب معالجتها بسرعة ودون تأخير حماية للمصلحة العامة من خلال تمكين السلطة التنفيذية بإصدار تشريعات استثنائية ضمن شروط وقيود معينة لمواجهة تلك الحالات الطارئة وما القوانين المؤقتة موضوع دراستنا هذه إلا تطبيقاً من تطبيقات هذه الحالة .

وفي حديثنا في ماهية القوانين المؤقتة وتطورها التاريخي سنتناول في المبحث الأول من هذا الفصل ماهية القوانين المؤقتة ثم ننتقل للحديث في التطور التاريخي لها في المبحث الثاني .

1.1ماهية القوانين المؤقتة

وسنعالج في هذا المبحث ثلاث مسائل خصصنا لكل منها مطلب مستقل وهي التعريف بالقوانين المؤقتة (المطلب الأول)، القوانين المؤقتة ومبدأ المشروعية (المطلب الثاني)، ومبررات صدور القوانين المؤقتة (المطلب الثالث).

1.1.1 تعريف القوانين المؤقتة

من مقتضيات مبدأ الفصل بين السلطات كأحد ركائز الحكم في الدولة الديمقراطية أن تتوزع السلطة بين ثلاث هيئاتتتولى أحداها التشريع وتناط بالأخرى سلطة التنفيقي حين تسهر السلطة الثالثة على الفصل في المنازعات من خلال تطبيقها لما يصدر عن السلطة الأولى من قوانين .

وإذا كان الأصل أن السلطة التشريعية تتولى مهمة التشريع باعتبارها ممثلة لإرادة الأمة إلا أن هذه السلطة لا تكون في حالة انعقاد دائم وقد تغيب بصورة مؤقتة مما يخلق فراغا تشريعيا يستوجب البحث عن سلطة أخرى تمارس مؤقتاً عملية

التشريع ومن هنا ظهرت فكرة أنظمة الضرورة في العديد من دساتير العالم وهي ما يقابل مسمّى " القوانين المؤقتة " في الدستور الأردني ، حيث تضمنت الدساتير الأردنية شانها في ذلك شان العديد من الدساتير في العالم النص على حق السلطة التنفيذية في إصدار قوانين مؤقتة ضمن شروط وقيود سنتحدث عنها لاحقاً وهذا ما يجعل هذه الرخصة الاستثنائية أمراً مشروعا [1]

فالأصل إن صدور قواعد قانونية لها قوة القانون عن السلطة الا تنفيذية أمر مخالف لمبدأ الفصل بين السلطات واعتداء على صلاحية واختصاص السلطة التشريعية ممثلة الأمة الا إن الخروج على هذا المبدأ له ما يبرره استنادا الى حالة الضرورة واستنادا للقاعدة العامة " الضرورات تبيح المحظورات " [2].

ولأن القوانين ليست غاية في ذاته وإنما وسيلة لتحقيق المصلحة العامة وحماية حقوق الأفراد وعلى الرغم من أن القواعد التي تصدر عن السلطة التنفيذية فى مثل هذه الحالات هي قواعد لها صفة التجرد والعمومية الا ان تسمية هذه القواعد بالقوانين المؤقتة في الدستور الأردني هي تسمية محل نظر لاعتبارات منها ان اصطلاح قانون ينصرف عادة إلى تلك القواعد القانونية التي تصدر عن السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص بالتشريع، أما ما تصدره السلطة التنفيذية من القواعد العامة الملزمة فلا تسمى قانونا مهما كانت قوة هذه القواعد ولو كانت تلغي أو تعدل القوانين العادية المعمول بها وإنما تسمى قرارات أو أنظمة أو لوائح تشريعية أو مراسيم بقوانين [3].

ومن جانب أخر فان القضاء الإداري في فرنسا ومصر قد أستقر منذ زمن بعيد على ان اللوائح التي تصدر عن السلطة التنفيذية في أوقات الضرورة، وان كان لها

---

(1) الطماوي، محمد سليمان، النظرية العامة للقرارات الادارية دراسة مقارنة ، دار الفكر ، القاهرة 1966، ص 413.

(2) عبد البر، أحمد فاروق، دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات العامة، ج1، 1988، ص 466 .

(3) رسلان، احمد النظم السياسية والقانون الدستوري القسم الاول دار النهضة العربية القاهرة 1997 ص26 .

قوة القانون إلا إنها قرارات إدارية وتبقى كذلك إلى أن يصادق عليها البرلمان وبالتالي يجوز إلغاؤها أمام القضاء الإداري[(1)] .

وبناءً على ما سبق فإن مفهوم القوانين المؤقتة ينصرف إلى تلك التشريعات التي تصدر عن السلطة التنفيذية في حالة غياب السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل بالتشريع وبغض النظر عن التسمية التي تستخدم للتعبير عن هذا النوع من التشريع حيث تستخدم بعض الدساتير – كما أشرنا - اصطلاح لوائح الضرورة وبعضها لأخر اصطلاح مراسيم وبعضها كالدستور الأردني اصطلاح قوانين مؤقتة إلا أن مفهوم هذه التشريعات متفق من حيث الجوهر والمضمون .

وفي مصر يرى جانب من الفقه ان المقصود بلوائح الضرورة هي تلك اللوائح التي يصدرها الهيئة التنفيذية عند عدم انعقاد البرلمان أو حلة[(2)]، وقريبا من ذلك عرفت لوائح الضرورة بأنها لوائح لها قوة القانون يصدرها رئيس الدولة عند قيام ظروف استثنائية في غياب البرلمان لمواجهة المشاكل الناتجة عن هذه الظروف[(3)].

كما يعرفها آخرون بأنها لوائح تصدرها السلطة التنفيذية في ظروف غير عادية أو ظروف استثنائية تحقيقا لمصلحة عامة لا تحتمل التأخير أو الانتظار وتتميز هذه اللوائح بكونها تصدر أبان غياب المجلس النيابي إما لحلة أو بين ادوار الانعقاد.[(4)]

وهناك من يرى ان اصطلاح لوائح الضرورة بأنها اللوائح التي تصدر من السلطة التنفيذية نتيجة غياب البرلمان في وقت تحتاج فيه الدولة الى تشريعات معينه لمواجهة ظروف استثنائية طارئة.[(5)]

وفى الأردن يرى الفقه الأردني بان القوانين المؤقتة (والتي تقابل كما ذكرنا

---

(1) ليله،محمد كامل ، القانون الدستوري، دار الفكر العربي، مطبعة النهضة الجديدة، 1967، ص417.

(2) الطماوي، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص492.

(3) عبد البر ،مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 466.

(4) رسلان النظم السياسية، مرجع سابق، ص 260.

(5) سامي جمال الدين لوائح الضرورة و ضمانة الرقابة القضائية ،منشاة المعارف ، الإسكندرية 1982، ص63.

لوائح الضرورة في مصر)، هي تشريعات استثنائية تصدرها السلطة التنفيذية فيما بين ادوار انعقاد البرلمان أو خلال فترة حله وذلك من اجل أتخاذ تدابير سريعة في ظروف لا تحتمل التأخير على أن تعرض على البرلمان في أول اجتماع عادي له[1].

وقريب من ذلك يرى البعض بأن القوانين المؤقتة هي عبارة عن تشريعات استثنائية تصدرها السلطة التنفيذية في حال غيبة البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل بالتشريع وذلك لمواجهة الظروف الاستثنائية الي تمر بها البلاد ومعالجتها على نحو مستقل وعلى أن تعرض هذه التشريعات الاستثنائية على البرلمان في أول اجتماع له. [2]

وفي ذات السياق هنالك من يرى أن القوانين المؤقتة هي تشريعات استثنائية تصدرها السلطة التنفيذية فيما بين ادوار انعقاد البرلمان أو في فترة حلة نظراً لوجود حالة الضرورة بهدف اتخاذ تدابير سريعة لا تحتمل التأخير على أن تعرض على على مجلس ألامه في أول اجتماع يعقده. [3]

وهنالك من يرى بأن المشرع الأردني قد أطلق مصطلح القوانين المؤقتة للدلالة على معنيين اثنين أولهما أن لهذه التشريعات ذات القيمة القانونية التي تتمتع بها القوانين العادية التي يصدرها البرلمان وثانيهما أن سريان مفعول هذه القوانين مؤقت بفترة زمنية تنتهي حين انعقاد البرلمان. [4] .

وتجدر الإشارة هنا إلى أن المشرع الدستوري الأردني قد أبقى على هذه

---

(1) الخطيب، نعمان ،القوانين المؤقتة في النظام الدستوري الأردني، دراسة مقارنة، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق ،جامعة عين شمس 1988، ص 7.

(2)الخلايلة، محمد علي، القرارات الإدارية، محاضرات لطلبة الدراسات العليا في جامعة مؤتة، ص75.

(3)الطهراوي، هاني، نظرية الضرورة في القانون الإداري الدستوري وتطبيقاتها في التشريع الأردني، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1992، ص130 .

(4)الشطناوى، على خطار ، مبادئ القانون الإداري الأردني، الكتاب الأول التنظيم الإداري، دار حنين، عمان ط1، 1993، ص74 .

التسمية في التعديلات الدستورية الأخيرة رغم معارضة البعض لها .

نستنتج من خلال استعراض موقف الفقه المصري والأردني من تعريف لوائح الضرورة أو القوانين المؤقتة انه ليس هناك اتفاق موحد على تسمية هذا النوع من التشريعات وذلك ربما يعود لتأثر كل منهما أما بالمعيار الموضوعي أو بالمعيار الشكلي في النظرة إلى هذا النوع من التشريع ، فالمشرع الأردني أصر في جميع دساتيره المتعاقبة على اصطلاح القوانين المؤقتة متأثراً بالمعيار الموضوعي ، في حين تأثر المشرع الفرنسي والمصري بالمعيار الشكلي فسماها مراسيم الضرورة أو لوائح الضرورة باعتبارها قرارات إدارية يجوز طلب الغائها قبل ان يصادق عليها البرلمان. [1]

ونحن بدورنا نتفق مع ما جاء به المشرع الدستوري المصري والأردني من حيث الغاية من إصدار لوائح الضرورة أو القوانين المؤقتة باعتبارها تشريعات استثنائية تصدرها السلطة التنفيذية لمواجهة ظروف استثنائية في حال غياب السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل بالتشريع رغم تحفظنا على تسمية المشرع الدستوري الأردني لها بقوانين مؤقتة وهى تسمية محل نظر كما أوضحنا سابقا .

ومما تجدر الإشارة إليه ونحن بصدد الحديث عن تعريف القوانين المؤقتة، انه مهما اختلفت التسميات للتشريعات التي تصدر عن السلطة التنفيذية في فترة غياب البرلمان وفي ظل ظروف معينة، إلاّ انه من الملاحظ ان الدساتير الصادرة في مصر والأردن وكذلك الفقه في كل من البلدين قد اجمعا على وجوب توافر " حالة الضرورة " وان اختلفت المصطلحات المعبرة عنها – " حالة استثنائية " " حالة غير عادية " وغيرها، وهو يطرح تساؤل حول المقصود بحالة الضرورة هذه؟.

أن مبدأ المشروعية يشكل أساساً وجوهراً لدولة القانون، حيث لا يمكن لأي سلطة في الدولة وعلى الأخص السلطة التنفيذية الموكل اليها دستوريا تنفيذ القوانين

---

(1) الطماوي، سليمان، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، ط5، سنة 1986، ص80.



القيام بأي تصرف يشكل خروجاً على القانون .[1]

ولكن وطبقاً للقاعدة الراسخة التي تقتضي بأن للضرورة أحكام فإنه وفي حالة حدوث ظروف استثنائية فإنه لا بد من ان يتوسع مبدأ المشروعية وبالشكل الذي يمكن الادارة من التصرف بقدر من الحرية ومنحها بعض السلطات الخاصة على النحو الذي قد يتعارض مع قواعد المشروعية العادية لكنه لا يحيد عن كون مبدأ سلامة الشعب هي القانون الاعلى الذي يجب ان يسمو على جميع القوانين.

ومن اجل الحفاظ على مفهوم الدولة القانونية الذي كان حصيلته مبدأ المشروعية، جاهد الفقه من اجل تشييد نظرية عامة تحتوي فكرة المشروعية الاستثنائية أو ما يطلق عليها مشروعية الأزمات وذلك لكي يكون اساسا قانونيا لكل خروج عن الحد ود التي تضعها القوانين الوضعية القائمة . وقد كان للقضاء الاداري في فرنسا على وجه الخصوص دور ًا بارزاً في تشييد هذه النظرية في نطاق القانون العام وذلك بوضع الضوابط الدقيقة التي تنظم هذا الخروج " الخروج على القانون " من جانب الإدارة وتكفل في الوقت نفسه رقابة فعالة على حصر هذا الخروج داخل هذه الضوابط وتلك الحدود، كل ذلك في اطار موازنة دقيقة بين اعتبارات المحافظة على حقوق الافراد وحرياتهم وبين سلامة الدولة ودرء ما يهددها من مخاطر .

وتجدر الإشارة إلى انهعلى الرغم من صعوبة وضع نطاق محدد أو معيار ضابط لحالة الضرورة، ذلك لأنهاحالة مرنة و متغيرة من يوم لأخر ومن مكان لأخر، إلاّنه من الواضح ان التشريع والفقه الدستوري في كل من مصر والأردن لديهما تصور واحد لحالة الضرورة ، وهذا يمكن الكشف عنه من خلال النصوص الدستورية الصادرة في كل من البلدين والتي تعالج هذه المسألة . حيث قام المشرع الدستوري في كلا البلدين بتنظيم حالة الضرورة حتى يمكن التحقق من التكامل بين السلطات الاستثنائية والنظام القانوني للدولة ،فعلى سبيل المثال – المادة (147) من الدستور المصري جاء فيها " ان تحدث ظروف توجب الاسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير . ويمكن أن يطلق عليها الظروف العاجلة ...."

(1) البوريني، عمر عبد الرحمن، رقابة محكمة العدل العليا على قيد الضرورة اللازم لإصدار القوانين المؤقتة، مجلة دراسات علوم الشريعة القانونية، مج32، عدد2، 2005، ص472.

اما المادة (94) من الدستور الاردني المعدل 2011 فقد حددت حالات الضرورة في ثلاث حالات على سبيل الحصر ، حيث جاء فيها " عندما يكون مجلس النواب منحلا يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك ان يضع قوانين مؤقتة لمواجهة الامور الآتي بيانها : أ) الكوارث العامة ب) حالة الحرب والطوارئ ج) الحاجة الى نفقات ضرورية ومستعجلة لا تحتمل التأجيل ".

أمّا على الصعيد الفقهي فحالة الضرورة تقوم على أساس وجود ظروف استثنائية تستدعي تركيز كافة السلطات والاختصاصات في أيدي جهاز أو شخص واحد يقوم بتلك السلطات في ظل الظروف الاستثنائية العصيبة غالباً ما يكون دفاعاً عن المصالح الحيوية التي تهددها الأخطار في تلك الظروف "، وعليه فإنه يمكن القول بأن نظرية الضرورة تفترض بل تتطلب توافر حدث غير عادي ينذر بتهديد جاد مؤثر على سير المؤسسات الدستورية ،الأمر الذي يتطلب اتخاذ إجراءات عاجلة للمحافظة على كيان الدولة والمواطنين وصالح الأمة ". [(1)]

وفي ذات السياق يذهب بعض الفقه إلى القول " تقوم نظرية الضرورة في القانون الدستوري على وجود خطر جسيم حال يهدد كيان الدولة أو سلامتها بحيث لا تجدي القواعد القانونية القائمة لمواجهته، ويكون هذا الخطر خارجياً كالحرب أو داخلياً كالثورة أو العصيان المسلح أو الاضطرابات أو الكوارث التي لا يجدي التنظيم القانوني القائم في مواجهتها "[(2)]

ومن خلال النصوص القانونية التي أشرنا إليها ورأي الفقه من حالة الضرورة وتعريفهم لها يمكن أن نستخلص الشروط الواجب توافرها لتطبيق نظرية الضرورة وهي:

1- ضرورة قيام الظروف الاستثنائية من أجل تقرير السلطات للإدارة أي أنه لا بد من

---

(1) الشطناوي، فيصل، الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة في الأردني، بحث منشور في مجلة المنارة، م13، العدد 8، سنة 2007، ص330.

(2) العصار، يسري، نظرية الضرورة في القانون الدستوري والتشريع الحكومي في فترات إيقاف الحياة النيابية، مجلة المحامي، جمعية المحامي الكويتية، السنة العشرون، 7، 1996/8، ص 16.



ارتباط تمتع الادارة بالسلطات الواسعة بالظروف الاستثنائية اذ ان هذه الظروف وما تعنيه هنا بالظرف الاستثنائي هو وجود تهديد بخطرجسيم يعرض أمن أو سلامة وجود الدولة على الرغم من صعوبة تحديد معيار دقيق لجسامة الخطر ، فإنه على الأقل يجب أن يخرج من اطار المخاطر المتوقعة أو المعتادة في حياة الدولة فهو خطر غير مألوف من حيث النوع وكبير من حيث المدى .

2- أن يكون العمل (عمل الضرورة) الذي تقوم به الادارة متلائماً مع الحالات الاستثنائية التي تواجهها بمعنى أن لا يزيد عن حدود مواجهة تلك الظروف ، هذا يعني أن يكون هناك ارتباط وثيق بين تلك القوانين و الهدف من إصدارها أي لا بد من أن يكون الهدف منها المحافظة على السيادة العليا للدولة وسلامتها لمواجهة الظروف الاستثنائية التي تهددها.

3- يجب أن يكون التصرف الصادر من الادارة بمثابة الاجابة على التزام مشروع وأساسي مفروض عليها لمواجهة الظرف الاستثنائي . مثال على ذلك التزام الادارة العامة بضمان تقييد القوانين والتزامها بالمحافظة على النظام العام ... ونظراً لأهمية هذه الالتزامات ولضمان تنفيذها يسمح للإدارة بالخروج عن مبدأ المشروعية.

4- يجب إنهاء العمل بنظرية الظروف الاستثنائية بمجرد زوال الظروف التي دعت الى تطبيقها.

2.1.1 القوانين المؤقتة ومبدأ المشروعية

حتى تكون الدولة " دولة قانونية " تحتكم لمبدأ المشروعية فلا بد وان يكون الأساس الذي تقوم عليه هو مبدأ الفصل بين السلطات الذي يرسم لكل سلطة حدود اختصاصها ذلك لان كل سلطة من السلطات الثلاث في الدولة تعمل على إيقاف السلطتين الآخرين عند حدها والحيلولة دون أن تتجاوز حدود اختصاصها وفقا للقاعدة الخالدة التي أعلنها منتسكيو "السلطة توقف السلطة "

وبناءً عليه يقصد بمبدأ المشروعية خضوع الحكام والمحكومين للقانون، فكل السلطات في الدولة يجب أن تلتزم حدود اختصاصها ولا تتجاوز على اختصاصات السلطات الأخرى

والأصل أن السلطة التشريعية هي المختصة بالتشريع إلاّ أن السلطة التنفيذية –

وكما أشرنا إلى ذلك سابقاً - تملك وفي اغلب دول العالم سلطة إصدار ما يعرف بلوائح الضرورة (القوانين المؤقتة) استناداً إلى نصوص الدستور ذاته الذي يحدد اختصاص كل سلطة من السلطات الثلاث، مما يعني أن صدور مثل هذه التشريعات عن السلطة التنفيذية هو أمرينسجم مع مبدأ المشروعية طالما أن هذه السلطة تلتزم بتلك الضوابط والأحكام التي حددها الدستور لممارسة هذا الاختصاص

ويعد الفصل بين السلطات ضمانه لمبدأ الشرعية لآن مبدأ الشرعية يقضي بان تتسم القواعد التشريعية بالعمومية والتجريد فتصدر دون النظر إلى الحالات الفردية بل تطبق القاعدة على كل فرد تتوفر فيه شروط تطبيقها ولا يتحقق ذلك إلا إذا فصلنا بين المشرع والمنفذ ، أما إذا لم يتم الفصل فان المنفذ سوف يصدر التشريعات على ضوء ما لدية من اعتبارات عملية فيفقد التشريع حياده ويصبح مجرد أداة في يد السلطة التنفيذية.(1)

وفي مصر أجازت الدساتير المتعاقبة للسلطة التنفيذية إصدار ما يعرف بلوائح الضرورة حيث أجازت المادة 147 من الدستور المصري لعام 1971 لرئيس الجمهورية في حال غيبة مجلس الشعب ووجود ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لاتحتمل التأخير أن يصدر بشأنها قرارات تكون لها قوة القانون ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائما وتعرض في أول اجتماع له في حالة الحل أو وقف الجلسات، فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، وإذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون إلاّ إذا رأي المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب على أثارها بوجه أخر

وفي الأردن أجازت المادة 94 من الدستور الحالي لمجلس الوزراء بموافقة الملك إن يضع قوانين مؤقتة عندما يكون مجلس الأمة منحلا وذلك في أمور الكوارث العامة وحالة الحرب والطوارئ والحاجة إلى نفقات ضرورية ومستعجلة

---

(1) الطماوي، محمد سلميان، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، ط5، ستة 1986، مطبعة عين شمس، ص519.

تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير والسبب في منح هذه الرخصة للسلطة التنفيذية هو أن القوانين العادية الموضوعة لمواجهة الظروف العادية لا يمكن أن تطبق في الأحوال والظروف الاستثنائية ، فالظروف الاستثنائية يجب أن تواجه بما يناسبها من إجراءات فإعمال التشريعات التي وضعت لكي تطبق في الظروف العادية في جميع الأحوال فيه مخالفة لإرادة ونية المشرِّع الذي يقصد بها سوى الظروف العادية.

أن مواجهة الظروف الاستثنائية يكون من خلال تشريعات خاصة وضعت لهذه الظروف يكملها نظريات قضائية تسعى إلى تمكين السلطات العامة من مواجهة الخطر دون التضحية بحقوق الأفراد وحرياتهم وعليه فالدولة قد تتعرض إلى ظروف استثنائية تتطلب من السلطة التنفيذية التدخل لاتخاذ إجراءات سريعة لا تحتمل التأخير وقد تمارس في سبيل ذلك اختصاص هو في الأصل من اختصاصات السلطة التشريعية إلا أن هذه السلطة في ظل تلك الظروف لا تستطيع القيام بها لذلك وحين تبرز بعض الظروف تدخل السلطة التنفيذية يجب السماح لها بذلك من خلال بعض الاختصاصات المقترنة ببعض القيود والشروط التي تضمن عدم انحرافها.[1]

وعليه فإن القضاء وفي العديد من الدول ادخل تعديلات على مفهوم مبدأ المشروعية لكي تجعله أكثر مرونة وملائمة لمتطلبات ومقتضيات الظروف الاستثنائية بحيث يتم تطبيق مبدأ المشروعية في هذه الظروف بطريق تختلف عن تلك التي يطبق فيها المبدأ في الظروف العادية.

وفيما يتعلق بالسند الشرعي لسلطة الحكومة بإصدار مثل هذه التشريعات الاستثنائية فان البعض يرى انه أساس واقعي عملي يرتكز على فكرة أن الدولة هي التي أوجدت القانون وبالتالي لا شيء يمنع السلطة التنفيذية في لحظة ما من أن تقوم بوضع التشريعات التي تمكن الدولة من مواجهة الظروف الاستثنائية التي يمكن إن تمر فيها.[2]

---

(1) الجرف، طعيمة، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976، ص139.

(2) متولي، عبد الحميد، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، ط1، 1957، ص210.

وعليه فإنّ الدستور هو الذي يحدد اختصاص كل سلطة من السلطات الثلاث في الدولة وبالتالي فان ممارسة السلطة التنفيذية لمهمة التشريع يجب أن تجد أساسها في الدستور ذاته كما هو الحال في مصر والأردن ، حيث أعطت المادة (147) من الدستور المصري السلطة التنفيذية إصدار لوائح ضرورية، وفي الأردن حيث أعطت المادة 94 من الدستور الحكومة صلاحية وضع القوانين المؤقتة ضمن ضوابط وشروط سنتحدث عنها لاحقا بشيء من التفصيل .

وفي سياق الحديث عن السند الشرعي الذي تستند إليه السلطة التنفيذية في إصدار القوانين المؤقتة فإنه لا بد من الوقوف على مفهوم السلطة التقديرية الممنوحة للسلطة التنفيذية عند إصدار مثل تلك القوانين وتحديد نطاق تلك السلطة استنادا إلي مبدأ المشروعية الذي تقوم عليه الدولة الحديثة.

إنّ أهم الأسس الذي يقوم عليها مبدأ المشروعية هو وجود قواعد صارمة تلتزم السلطة التنفيذية باحترامها ومراعاتها في تصرفاتها فهي تفرض على تلك السلطة قيودا لصالح الأفراد إلا أن ذلك لا يعني أن السلطة التنفيذية ليست بحاجة إلى قدر من الحرية تضمن سلامة الدولة وحسن سير مرافقها العامة ذلك أنه كان من الضروري تجنب هيمنة السلطة التنفيذية على السلطات الأخرى وخاصة التشريعية فيجب ألا يؤدي ذلك إلى أن يتسم عمل تلك بطابع آلي وروتيني وأن تغل يدها عن الضلوع بمهام أخرى كالقيام بوظيفة التشريع إذا استدعت ظروف الضرورة ذلك فإذا كانت الوظيفة الأساسية للسلطة التنفيذية تنحصر في مجرد تنفيذ القوانين التي تسندها السلطة التشريعية وان تلتزم بما ورد في تلك القوانين التي تعبر عن إرادة المشرع بلا نقصاً وزيادة حيث إنّ ذلك يعد حالة مثالية لحماية الحقوق والحريات العامة . إلاّ أن طبيعة عمل السلطات في الدولة تقتضي عدم الأخذ بمبدأ المشروعية على إطلاقه، ذلك أن الدولة تتعرض لظروف معينة ينبغي التصدي لها ومواجهتها الأمر الذي يقتضي وفي كثير من الحالات التنوع في عمل تلك السلطات ويكون للإفراد مصلحة في أن تمكن تلك السلطة من تحقيق المصلحة العامة على أكمل وجه ومن هنا ولدت السلطة التقديرية التي تعتبر من الأفكار الأساسية التي يقوم عليها القانون العام .

وجدير بالذكر أيضاً أنه مهما كانت الظروف التي يضع فيها المشرع قيودا على حرية السلطة التنفيذية في التصرف إلا إن المبالغة في وضع تلك القيود قد يؤدي إلى عواقب لا تعرف نتائجها فالسلطة التقديرية أمر ضروري لقيام الإدارة بواجباتها المختلفة وبما يخدم مصالح المواطنين في الدولة. [1]

وتقوم فكرة السلطة التقديرية على اعتبارين أساسين الأول أنه لا يمكن للمشرع بحال من الأحوال أن يحيط مقدما بكل التفاصيل والتطورات التي ترافق جميع الحالات الواقعية، والثاني أن المشرع مهما راعى الحذر والتبصر لا يمكن أن يحيط بجميع أوجه مناسبة العمل الإداري ولابد أن يعتمد في جانب كبير من ذلك على مبدأ حسن تصرف الإدارة .

3.1.1 مبررات صدور القوانين المؤقتة

لا بد وأن تكون الإجراءات التي تتخذها الإدارة في الظروف الاستثنائية هي التي تستدعيها الضرورة القصوى في حدود هذه الضرورة ، أي أن مواجهة هذه الظروف تكون غير ممكنة بالطرق العادية ، وهذا يعني أنه إذا وجدت وسيلة قانونية أو دستورية تستطيع الإدارة اتخاذها في مواجهة المخاطر فلا بد لها من الرجوع إلى هذه الوسيلة، أما إذا كانت هذه الوسائل عاجزة عن مواجهة المخاطر فإن الرجوع إلى نظرية الظروف الاستثنائية يصبح أمراً لا غنى عنه.

فالمشرع الدستوري وفي أغلب دول العالم يمنح السلطة التنفيذية رخصة إصدار التشريع في ظل غياب البرلمان وبغض النظر عن مسماه طالما كانت هناك حالة استثنائية وضرورية لإصدار مثل تلك التشريعات ، لذا فإننا، نتفق مع الرأي القائل بأنه بالرغم من أن السلطة التنفيذية تقوم بالتشريع في هذه الحالة وهذا الوضع يخالف مبدأ الفصل بين السلطات ويعتبر اعتداء على حق البرلمان في الاختصاص، المنوط به وحدة الوظيفة التشريعية إلا أن مبدأ فصل السلطات له ما يبرره على أساس حالة الضرورة ،فالضرورات تبيح المحظورات، والقوانين ليست

---

(1) الطماوي، سليمان، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، ط 6، 1991، مطبعة عين شمس، القاهرة، ص 22.

غاية في ذاتها وإنما هي وسيلة لتحقيق هدف معين وهو حماية المجتمع ، وإذا كان احترام القانون لا يحقق الغاية المنشودة من وراء تقريره فلا تلزم الدولة باحترامه بناءً على فكرة الضرورة ". [1]

لقد كانت وما زالت نظرية الضرورة محط اهتمام في الفقه الدستوري الذي انقسم حيال النظرية بين من يراها نظرية قانونية ومن يراها نظرية سياسية.

ويمثل الاتجاه الأول المدرسة الألمانية التي أصبغت على نظرية الضرورة طابعاً قانونياً.، وأطلقت عليها وصف النظرية القانونية للضرورة [2]، وسندهم في ذلك "أنه يوجد إلى جوار القانون المكتوب قانون آخر غير مكتوب يعطي للدولة الحق في اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة للمحافظة على سلامتها لو أدى هذه إلى مخالفة القوانين القائمة [3]، فالدولة وفقا لهذه المدرسة هي التي أوجدت القانون، وهي التي تخضع له لتحقيق مصالح الجماعة، والقانون ما هو إلا وسيلة لا غاية، فإذا لم يؤدِ القانون إلى هذه الغاية ، فعلى السلطة التنفيذية أن تضعه جانباً بصورة مؤقتة، وأن تصدر القرارات اللازمة التي تواجه الضرورة وذلك في مصلحة الجماعة ". [4]

أما أصحاب الاتجاه الثاني فيرون أن نظرية الضرورة نظرية سياسية ويتزعم هذا الاتجاه الفقيه الفرنسي ديجي، والذي برائية فإن الضرورة لا تخلق قواعد قانونية ولا تحل محل القوانين القائمة، وأن الحكومة إذا اتخذت تحت ضغط الضرورة إجراءات تخالف القوانين القائمة ، فإن هذه الإجراءات تعد غير مشروعة، ولا تصبح مشروعة أبداً لأنها تكون باطلة بطلاناً مطلقاً لا يقبل الإجازة من أية سلطة كانت، فالدولة ينبغي أن تلتزم بمبدأ المشروعية ليس فقط في الظروف العادية، وإنما كذلك في الأزمات والظروف الاستثنائية". [5]

---

(1) ليله، محمد كامل، القانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1967، ص 419.

(2) الجمل، يحيى، النظام الدستوري في الكويت مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية، مطبوعات جامعة الكويت 1970-1971، ص ص 32-33 .

(3) حافظ محمود، التفويض التشريعي في فرنسا، القاهرة، 1956،ص 164.

(4) الحياري، عادل، القوانين المؤقتة في الأردن، مجلة نقابة المحامين، ملحق رقم 1، 1977، ص ص 9 و 10 .

(5) الشطناوي، فيصل، المرجع السابق، ص 333.

وبتقديرنا فإنه إذا كان الفقه الألماني قد أقر للسلطة التنفيذية الحق المطلق في إصدار تشريع في الظروف الاستثنائية دون قيود [1]، إلاّ أن الفقه الفرنسي وحسب رؤيته لحالة الضرورة، فإنه ثابت على موقفه والذي يؤكد على أنه وإن كانت السلطة التنفيذية قد منحت بموجب الدستور صلاحية إصدار لوائح في الظروف الاستثنائية، إلا أن هذه الصلاحية لا تكون مطلقة بل مقيدة بقيود يتوجب على الحكومة الالتزام بها عند إصدار تلك اللوائح .

ويري جانب من الفقه المصري أن هذا الاتجاه الذي أختطه الفرنسيون هو الأقرب إلى الصواب،إذ" لا يعقل أن نسير على ما سار عليه الألمان ، من أن الضرورة هنا تمنح حقاً مطلقاً بدون قيود، إذ من شأن ذلك أن نسمح للهيئة التنفيذية وهي مسؤولة عن تنفيذ القوانين أن تخل بمبدأ التوازن والذي يفترض إقامته مع الهيئة التشريعية ومتى سمحنا لهذه الهيئة أن تخرج عن حدود القانون ، فذلك لأن الضرورة فقط هي التي اقتضت مثل هذا الخروج، والذي يجب أن يكون وفق ضوابط وحدود معينة، صحيح أن الضرورة تقدر بقدرها ، إلا أن على الحكومة التقيد بالشروط التي نجد أن الدساتير قد دونتها صراحة وفي صدر صفحاتها وصحيح أن الضرورات تبيح المحظورات ، إلا أن الإباحة هنا لا تكون مطلقة ولكن ذلك دليل أكثر على أن الضرورة أو الظروف الاستثنائية تبرر للحكومة أن تتجاوز وتخرج عن القانون لكن خروج منظم مضبوط بقيود سطرها الدستور ولا يقبل تجاوزها". [2]

---

(1) يقول الدكتور أحمد مدحت " أن نقطة الخلاف الرئيسية بين نظرية الضرورة الألمانية ونظرية الضرورة الفرنسية تنحصر في أنه طبقاً للنظرية الأولى تكسب حالة الضرورة الحكومة حقاً يبيح لها أن تخالف القانون دون أن تسأل عن ذلك في حين أنه طبقاً للنظرية الثانية تقدم حالة الضرورة للإدارة عذراً سياسياً يعفيها من المسؤولية عن الأعمال التي تتخذها تحت إلحاحها ". د. علي أحمد مدحت نظرية الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة في فرنسا وفي مصر، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1978، ص 238 .

(2)جمال الدين، سامي، لوائح الضرورة، المرجع السابق، ص 21.



2.1 التطور التاريخي للقوانين المؤقتة

بعد الانتهاء من الحديث في ماهية القوانين المؤقتة في المبحث الأول من هـذا الفصل ننتقل للحديث وبإيجاز حول التطور التـاريخي للقـوانين المؤقتـة (لـوائح الضرورة) في كل من القانون المقارن والقانون الأردني، وقد خصصنا لذلك مطلبين مستقلين.

1.2.1 التطور التاريخي للوائح الضرورة في القانون المقارن(فرنسا ومصر).

الفرع الأول : التطور التاريخي للوائح الضرورة في فرنسا

لم تتضمن الدساتير الصادرة في فرنسا عامي 1791 و1792 نصوصاً تمـنح الملك ايه صلاحيات في اصدار تشريعات أي كانت فـي حالـة الـضرورة ، إلا أن الدستور الصادر عام 1799 والذي أطلق عليه دستور نابليون بونابيرت اجاز فـي المادة (92) وقف العمل بأحكام الدستور لفترة مؤقتـة فـي حالـة قيـام ثـورة أو اضطرابات تهدد سلامة الدولة و يتم إيقاف الدستور أما بقانون صادر من البرلمان أو بقرار صادر من الحكومة اذا كان البرلمان في إجازة ، على أن ينص هـذا القـرار الاخير على دعوة البرلمان للانعقاد في اقرب وقت ممكن لكي يعرض عليـه هـذا القرار.[1]، فقد جاء في هذه المادة :"اذا حدثت ثورة مسلحة أو اضطرابات تهـدد سلامة الدولة وكان البرلمان في عطلة اجاز للحكومة ان تصدر قراراً بوقف تطبيق الدستور والقانون خلال المدة التي تتطلب فيها الظروف ذلك ، على أن يتضمن هذا القرار دعوة البرلمان للانعقاد في اقرب وقت ممكن ".

ويلاحظ على هذا النص انه لم يحدد موعداً معيناً لانعقاد البرلمان ، كما انه لـم يضع قيوداً على سلطة الحكومة فيما تتخذه من اجراءات بمقتضى هذا النص .[2]

وإذا ما استعرضنا الدساتير الصادرة في فرنسا كدستور 1814 الذي صدر بعد هزيمة نابليون وعودة الملكية لفرنسا ، فإنه يلاحظ أن الملك شارل العاشر قد استند في الاوامر التي اصدرها عام 1830 والتي قرر فيها حل البرلمان وإلغـاء حريـة

---

(1) العصار، يسري محمد، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، ص56.

(2) العصار، المرجع نفسه، ص 56.



الصحافة وحرمان عدد من طوائف المواطنين من حق الانتخاب مما ادى لقيام الثورة التي اسقطت دستور 1814 .[1]

وبالنسبة لدستور عام 1958 فإنه وعلى الرغم من ان المادة (16) منه تمنح رئيس الجمهورية صلاحية واسعة مهمة التشريع في ظروف محددة ، إلاّ أن المادة السالفة الذكر لم تتضمن نصاً صريحاً يعطي رئيس الجمهورية الحق في وقف العمل بالدستور، وأنها كذلك اشترطت أن اللوائح التي تصدر عن رئيس الجمهورية والإجراءات التي يقوم بها يجب ان تتخذ بمشاركة اطراف اخرين يمثلون السلطة العامة، وان يكون الهدف منها هو تمكين تلك السلطات من ممارسة مهامها في اقرب وقت، وفقاً لأحكام الدستور ، حيث ورد في تلك المادة " اذا اصبحت مؤسسات الجمهورية أو استقلال الأمة أو سلامة أراضيها أو تنفيذ تعهداتها الدولية مهددة بخطر جسيم وحاجل ترتب عليه توقف السير المنتظم للسلطات العامة الدستورية ، كان لرئيس الجمهورية ان يتخذ من الاجراءات ما تتطلبه هذه الظروف بعد استشارة كل من رئيس الوزراء ورئيس الجمهورية الوطنية ومجلس الشيوخ والمجلس الدستوري، ويجب أن يكون الغرض من الاجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية ان يؤمن للسلطات الدستورية في اقل مدة ممكنة الوسائل الفعالة لإنجاز مهام وظائفها، على أن يؤخذ رأي المجلس الدستوري حيال هذه الإجراءات، وفي هذه الظروف يجتمع البرلمان بقوة القانون، ولا يجوز لرئيس الجمهورية ان يحل الجمعية الوطنية خلال ممارسته لهذه السلطات الاستثنائية ".

الفرع الثاني: التطور التاريخي للوائح الضرورة في مصر

سارت الدساتير المتعاقبة في مصر على منهج واحد من حيث تنظيم وتضمين نصوص هذه الدساتير لحالة الضرورة عند وقوعها ، والدساتير المصرية لا تعتبر حالة الضرورة سبباً قانونياً يبيح العمل غير المشروع ، بل مجرد عذر سياسي تدافع به الحكومة عن مسلكها امام البرلمان .[2]

لقد عرفت الدساتير الصادرة في مصر مفهوم " لوائح الضرورة " لأول مرة

---

(1) العصار، يسري، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، المرجع السابق، ص57.
(2) الجرف، طعمة، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة للقانون، 1975، ص 196.

في المادة (41) من اللائحة الاساسية التي اصدرها مجلس شورى النواب ، وتلاها في ذلك المادة (41)اللائحة الاساسية لمجلس النواب سنة 1882في المادة (41) حيث نصت هاتان المادتان على انه اذا طرأت ضرورة مهمة جداً تستلزم المبادرة الى اتخاذ الاحتياطات اللازمة لوقاية الحكومة من خطر ربما يتأتى لها ، أو للمحافظة على الامن العمومي وكان مجلس النواب غير منعقد ، فيجوز لمجلس النظار ان يقرر ما يلزم اجراءه تحت مسؤ وليتهم وبالتصديق على ذلك القرار من الحضرة الخديوية ويجري العمل بمقتضاه مؤقتاً بشرط ان لا يكون مخالفاً للقوانين ، هذا ولدى انعقاد مجلس النواب فيصير تقديمه اليه .[1]

أما الدساتير الصادرة في عام 1923 وفي عام 1930 فقد نصت المواد التي تحمل نفس رقم المادة (41) على لوائح الضرورة وعلى النحو التالي.

فالمادة (41) من دستور 1923 جاء فيها اذا حدث فيما بين ادوار الانعقاد ما يوجب الاسراع الى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير ، فللملك أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون بشرط ان لا تكون مخالفة للدستور و يجب دعوة البرلمان الى اجتماع غير عادي وعرض هذه المراسيم عليه في أول اجتماع له، فإذا لم تعرضا ولم يقرّها احد المجلسين زال ما كان لها من قوة القانون ".

أما المادة (41) من دستور عام 1930 الذي حل محل دستور 1923 فقد نصت على ما يلي اذا حدث بين ادوار الانعقاد أوفي فترة حل مجلس النواب ما يوجب اتخاذ تدابير عاجلة ، فللملك أن يصدر بشأنها مراسيم تكون لها قوة القانون ، بشرط أنلا تكون مخالفة للدستور ، ويجب أن تعرض هذه المراسيم على البرلمان في ميعاد لا يتجاوز الشهر من اجتماعه التالي ، فإذا لم تعرض على البرلمان في ذلك الميعاد أو لم يقرها احد المجلسين انتهى ما كان لها من قوة القانون ، ويجب أن ينشر في الجريدة الرسمية امر عدم عرض المراسيم أو عدم إقرارها ".

ويتبين من هذا النص انه يختلف عن المادة (41) من دستور 1923 في امرين مهمين أولهما : ان المادة (41) من دستور سنة 1930 اجازت اصدار لوائح الضرورة اثناء حل مجلس النواب وكذلك في الفترة الواقعة بين ادوار الانعقاد، في

---

(1) صبري، السيد، اللوائح التشريعية، 1944، ص 25 . وما بعدها .

حين، إن المادة (41) من دستور 1923 أعطت الملك الحق في اصدار مثل تلك اللوائح في الفترة الاخيرة فقط . ثانيهما : اشترطت تدابير عاجلة كمبرر لإصدار لوائح الضرورة، في حين إن المادة (41) من دستور 1923 كانت اكثر تشديداً اذ اشترطت ان تتطلب هذه الحالة الاسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير .

وفي دستور عام 1956 حاول المشرع المصري عند اعداده لنصوص هذا الدستور تلافي القصور الذي شاب نص المادتين (41) من دساتير 1923 و1930 والذي مكن الحكومة من اساءة استخدام ما نصتا عليه، حيث نصت المادة (135) من هذا الدستور على ما يلي " اذا حدث ما بين ادوار انعقاد مجلس الأمة أو في فترة حله، ما يوجب الاسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر في شأنها قرارات لها قوة القانون. يجب عرض هذه القرارات على مجلس الامة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها، إذا كان المجلس قائماً ، وفي أول اجتماع له في حالة الحل . فاذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان له من قوة القانون بغير حاجة الى اصدار قرار بذلك . أما إذا عرضت ولم يقرها المجلس ، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، إلاّ إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب عليها من اثار بوجه اخر ".[1]

إن أهم ما يلاحظ على هذا النص :

1- انه اشترط عرض المراسيم التي تصدر عن رئيس الجمهورية على مجلس الامة خلال خمسة عشر يوماً اذا كان قائماً من تاريخ صدور القرارات ، وإلا فإنها تفقد قوة القانون التي كانت تتمتع بها وبذلك وضع هذا النص حداً لما كان يجري العمل به بموجب المادة (41) من دستور 1930 التي حالت دون عرض المراسيم على البرلمان في الاجتماع الغير العادي .

2- لم يتضمن نص المادة (135) قاعدة تقضي بعدم جواز مخالفة لوائح الضرورة للدستور .

3- على خلاف دستور 1923 فلقد تضمنت هذه المادة قاعدة تقضي بزوال قوة

---

1 علي ، احمد مدحت ، نظرية الظروف الاستثنائية، الهيئة العامة المصرية للكتاب 1978م ص69. وما بعدها.



القانون عن المراسيم بأثر رجعي بالنسبة لتلك التي لا تعرض على البرلمان أو التي تعرض ولا يقرها احد المجلسين .

وفي عام 1971 وضع المشرع المصري دستور جمهورية مصر العربية الذي اقره مجلس الشعب في 11 أيلول من تلك السنة ، وقد سبق اقرار هذا الدستور، دستور 1958 إثر اعلان الوحدة بين مصر وسوريا، وكذلك دستور 1964 حيث ان هذا الاخير قد كرر النص الحرفي لما تضمنته المادة (135) من دستور عام 1956 فيما يتعلق بلوائح الضرورة .

وهذا الدستور (دستور عام 1971) وبالإضافة إلى تضمُنه لنفس النصوص التي تضمنتها الدساتير السابقة و بشكل تقليدي فيما يتعلق بلوائح الضرورة، فإنه أضاف قواعد قانونية جديدة تجعله يختلف عن الدساتير السابقة عليه ، وهذه الإضافة تسمح لرئيس الجمهورية أن يصدر لوائح ضرورة في أوقات الأزمات على الرغم من انعقاد مجلس الشعب ، حيث وردت هذه الاضافة في المادة (74) من هذا الدستور، فجاء فيها "لرئيس الجمهورية اذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن اداء دورها الدستوري ، أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر، ويوجه بياناً إلى الشعب، ويجري الاستفتاء على ما اتخذه من اجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها "

ونصت المادة 147 من نفس الدستور على لوائح الضرورة حيث جاء بها "إذا حدث في غيبة مجلس الشعب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير جاز لرئيس الجمهورية ان يصدر في شانها قرارات تكون لها قوة القانون ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدورها أذا كان المجلس قائما وتعرض في أول اجتماع له في حالة الحل أو وقف جلساته فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون دون حاجة الى إصدار قرار بذلك وإذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون ألا أذا رأي المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب

على أثارها بوجه أخر". [1]

وفي نفس السياق جاءت المادة 156 من الدستور المصري الجديد لعام 2014 وبعد الأحداث السياسية الأخيرة مطابقة للمادة (147) من دستور عام 1971 من حيث السماح لرئيس الجمهورية بإصدار قرارات تكون لها قوة القانون في حالة غيبة مجلس الشعب، حيث نصّت على ما يلي " إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير ، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه، وإذا كان مجلس النواب غير قائم يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد، فإذا لم تُعرض وتناقش أو إذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك إلاّ إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها للفترة السابقة أو تسوية ما ترتب عليها من آثار .

2.2.1 التطور التاريخي للقوانين المؤقتة في الاردن

لقد منحتالدساتير الاردنية المتعاقبة السلطة التنفيذية الحق في اصدار القوانين المؤقتة بشروط وقيود معينةيضعها كل دستور من هذه الدساتير . ومن المعلوم ان الدساتير التي اقرت منذ نشأة الدولة الاردنية حتى الآن هي " القانون الأساسي لشرق الأردن عام 1928 ودستور عام 1947 والدستور الحالي لعام 1952 حيث أفرد ت تلك الدساتير أحكاما خاصة للقوانين المؤقتة ونظمت معالم الرقابة عليها بشتّى أنواعها.

الفرع الأول : القوانين المؤقتة في القانون الاساسي لأمارة شرق الاردن 1928:

لم يتضمن دستور عام 1928عندما وضع لأول مره نصاً يخول السلطة التنفيذية صلاحية وضع تشريعات في حالة غيبة البرلمان ، ولكنه تدارك هذا الأمر، فقام في شهر حزيران من عام 1929، أي بعد عام من اقرار الدستوبسد الفراغ

(1) انظر حول المادة "(74) من دستور 1971وحول الملاحظات التي أبديت حيالها، د . احمد مدحت علي، المرجع السابق، ص 73 وما بعدها .



التشريعي بإضافة المادة (41) إلى القانون الأساسي، و التي بموجبها خول السلطة التنفيذية صلاحية اصدار القوانين المؤقتة، حيث ورد في هذه المادة " إذا قضت الضرورة حينما يكون المجلس التشريعي غير منعقد ان تتخذ تدابير مستعجلة للمحافظة على النظام والأمن العام أو لدرء خطر عامً أو لإنفاق مبالغ مستعجلة غير مصدق عليها في الميزانية أو في قانون خاصاً أو لتأمين انجازات الأمير العهدية، فيجوز لسموه في المجلس أن يجيز قوانين مؤقتة تعين الوسائل الضرورية الواجب اتخاذها، ويكون لهذه القوانين التي يجب أن لا تخالف احكام هذا القانون الأساسي قوة القانون، و يجب أن ترفع إلى المجلس التشريعي في بدء دورة له جميع القوانين المؤقتة عدا ما أجيز منها لـ تأمين التزامات سموه العهدية، وإ ذا لم يقبل المجلس في دورتين عاديتين متعاقبتين أي قانون مؤقت عرض عليه على الوجه المذكور، فالحكومة تعلن بطلان نفاذه ومن تاريخ ذلك الاعلان يبطل مفعول القانون المؤقت ".

ويتضح من هذا النص مسألتين:

الأولى : أنه أعطى سمو الأمير وحدة الحق في إجازته القوانين المؤقتة في المجلس التشريعي، إلا أنه في الوقت نفسه قد قيد هذه الصلاحية بشرطين، أولهما شكلي وثانيهما موضوعي فأما القيد الشكلي فيتمثل في عدم جواز إصدار القوانين المؤقتة إلاّ في حالة عدم انعقاد المجلس التشريعي، وأما القيد الموضوعي فيتمثل في لزوم أن يكون هنالك ضرورة تستوجب اتخاذ تدابير مستعجلة للمحافظة على النظام و الأمن العام أو لدرء خطر عاماً أو لإنفاق مبالغ مستعجلة غير مصدق عليها في الميزانية أو في قانون خاصاً أو لتأمين إنجاز التزامات الأمير العهدية.

الثانية: أنه أوجب على السلطة التنفيذية عرض القوانين المؤقتة على المجلس التشريعي في بداية دورة انعقاده، وللمجلس صلاحية إقرارها أو تعديلها أو رفضها، وفي حالة رفض القانون المؤقت تعلن الحكومة بطلانه أي عدم نفاذه، بحيث يبطل مفعول القانون المؤقت بدءاً من تاريخ ذلك الإعلان.

ومما تجدر الإشارة إليه فيما يتعلق بالقوانين المؤقتة التي تصدر لتأمين

إنجاز التزامات الأمير العهدية [1] فإنها مستثناة من تلك الاجراءات ذلك أن المشرع الدستوري قد أفرد لها وضعا خاصا، والذي بينه التعديل الذي أجرى على القانون الاساسي عام 1938 حيث تدخل المشرع و عدل نص المادة (41) من هذا القانون، وأصبحت تنص على ما يلي " عندما يكون المجلس التشريعي غير منعقد يحق لسمو الامير في المجلس أن يضع القوانين المؤقتة في أي موضوع، و يكون لهذه القوانين المؤقتة التي يجب أن لا تخالف أحكام القانون الأساسي قوة القانون على أن تعرض على المجلس التشريعي في بدء دورته التالية ، أما القوانين التي اجيزت لتأمين انجاز التزامات سموه العهدية فـ يجب أن لا تعرض بالصورة المذكورة، وإذا لم يقر المجلس التشريعي في دورته المذكورة القانون المؤقت الذي عرض عليه بالصورة الأنف ذكرها فيعرض القانون نفسه مرة ثانية من بدء الدورة التي تلي ذلك ، ما لم يقرر سمو الأمير في المجلس سحبه، في حالة سحب القانون المؤقت المذكور أو عدم إقرار المجلس التشريعي، إياه مرة ثانية في دورته التالية، يعلن سموه في المجلس بطلان نفاذه من تاريخ ذلك الإعلان يزول ما كان له من قوة القانون، و إذا اقترح المجلس التشريعي في أية دورة إجراء تعديلات في قانون مؤقت ووافق سمو الأمير في المجلس على هذه التعديلات، يكون لهذا القانون المؤقت بالصورة التي عدل فيها قوة القانون، وإذا رفض المجلس التشريعي إجازة أي قانون وضع أمامه لتأمين إنجاز التزامات سمو الأمير العهدية فسموه في المجلس أن يضع التشريع اللازم بصورة قانون مؤقت ولا يعرض هذا القانون على المجلس التشريعي".

ويختلف هذا النص عن سابقه اذ أنه وبموجب التعديل الذي جرى عليه تم إضافة قواعد جديدة أهمها :

1) أعطى هذا التعديل سمو الأمير الحق المطلق في تقدير حالة الضرورة ولم يضع شروط لها لإصدار القوانين المؤقتة، وهذا ما وصفه جانب من الفقه " شرط واسع فضفاض يندرج تقديره ضمن صلاحية الأمير

---

(1) الشطناوي، علي خطار، عدم كفاية الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة في الأردن، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد 24، عدد 1، 1997، ص101.



"واعتبروه " تراجعاً لا مبرر له في هذا المجال".[1]

2) أضاف هذا التعديل قاعدة والتي بناءً عليها أعطى الأمير صلاحية جديدة وهي سحب القانون المؤقت الذي يتم رفضه من قبل المجلس التشريعي بعد عرضه عليه لأول مرة.

3) جاءت صياغة هذه الـ مادة على درجة كبيرة من الغموض وعدم الدقة فيما يتعلق بالقوانين ا لمؤقتة التي أجيزت لتأمينإنجاز سمو الأمير العهدية، فهو من ناحية أفرد و ضعاً خاصاً لتلك القوانين بحيث أنها لا تعرض بالطرق العادية التي تعرض به القوانين المؤقتة الأخرى على المجلس التشريعي، وعليه فإن الغموض في هذا النص بأنه لم يحدد ما هي الطرق الأخرى التي يجب أن تعرض تلك القوانين استناداً إليها، من ناحية أخرى لم يضع المشرع حداً فاصلاً ما بين القوانين المؤقتة التي أجيزت لتأمين انجازاتسمو الأمير العهد ية وبين القوانين المؤقتة الأخرى، فالمتتبع لهذا النص لا يمكنه التوصل الى نتيجة هل أن القوانين المؤقتة الخاصة بتأمين انجازات الأمير العهدية والقوانين المؤقتة الأخرى تعرض على المجلس التشريعي أم لا ؟ حيث أن الفقرة التي تلي الحديث عن القوانين المؤقتة التي أجيزت لتأمين إنجاز التزامات الأمير العهدية تبدأ بالقول " وإذا لم يقر المجلس التشريعي في دورته المذكورة القانون المؤقت الذي عرض عليه ...." وهنا تكمن عدم الدقة في هذا النص .

الفرع الثاني: القوانين المؤقتة في ظل دستور عام 1947

نظمت مسألة إصدار القوانين المؤقتة المادة (53) من هذا الدستور حيث جاء فيها " عندما يكون المجلس غير منعقد يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع القوانين المؤقتة اللازمة في أي موضوع ويكون لهذه القوانين المؤقتة التي يجب أن لا تخالف أحكام الدستور قوة القانون على أن تعرض على المجلس في بدء دورته التالية،أما القوانين المؤقتة التي أجيزت لتأمين التزامات جلالته العهدية فيجب أن لا

---

(1) الشطناوي، علي خطار، عدم كفاية الرقابة، المرجع السابق، ص 102.

تعرض بالصورة المذكورة، وإذا لم يقر المجلس في دورته المذكورة القانون المؤقت الذي عرض عليه بالصورة الآنف ذكرها فيعرض القانون نفسه مرة ثانية في بدء الدورة التي تلي تلك ما لم يقرر مجلس الوزراء بموافقة الملك سحبه، و في حالة سحب القانون المؤقت المذكور بالصورة المذكورة أو عدم إقرار المجلس إياه مرة ثانية في دورته الثانية يعلن مجلس الوزراء بموافقة الملك بطلان نفاذه فوراً وفق تاريخ ذلك الإعلان يزول ما كان له من قوة القانون . وإذا اقترح المجلس في أية دورة إجراء تعديلا ت في قانون مؤقت ووافق مجلس الوزراء بتصديق من الملك على هذه التعديلات يكون لهذا القانون المؤقت بالصورة التي عدل فيها قوة القانون، وإذا رفض المجلس إجازة أي قانون وضع أمامه لتأمين إنجاز التزامات الملك العهدية، فلمجلس الوزراء بتصديق من الملك أن يضع التشريع اللازم لقانون مؤقت ولا يعرض هذا القانون المؤقت على المجلس ....أما القوانين" المؤقتة التي أجيزت لضرورة صرف نفقات مستعجلة فتعرض على المجلس كسائر القوانين المؤقتة، وعندئذ يعتبر إنفاقه مقبولاً مع إمكان إعادة النظر فيما لم يتم إنفاقه ، شرط أن لا يتعارض ذلك مع العقود والحقوق المكتسبة ".

ومن خلال تحليل هذا النص يمكن الوقوف عند الملاحظات الآتية (1)

1. أنه أعطى الحق في إصدار القوانين المؤقتة لمجلس الوزراء بموافقة الملك كما أنه خوله الصلاحية بسحب القانون المؤقت الذي لم يقره البرلمان في دورته الثانية وكما أعطاه الحق في إعلان بطلانه.
2. أنه في الوقت الذي لم يذكر حالات الضرورة التي بناءً عليها يحق للحكومة إصدار القوانين المؤقتة ، فإنه أقتصر على ذكر حالة واحدة فقط وهي التي تتعلق بصرف النفقات المستعجلة ، حيث أوجب عرض هذه القوانين على البرلمان الذي أعطى الحق حيالها في إعادة النظر في النفقات التي لم تنفق بعد شريطة أن لا يتعارض ذلك مع العقود المبرمة والحقوق المكتسبة .
3. أنه وكالدستور السابق حدد الفترة الزمنية لإصدار القوانين المؤقتة بفترة "عدم انعقاد المجلس".

---

(1) الشطناوي، علي خطار، عدم كفاية الرقابة، المرجع السابق، ص103.



الفرع الثالث : القوانين المؤقتة في ظل دستور عام 1952

لقد كانت المادة (94) من دستور 1952 تنص على انه "عندما يكون مجلس الامة غير منعقد يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك ان يضع قوانين مؤقتة لمواجهة الامور الاتي بيانها : (أ) الكوارث العامة.(ب)حالة الحرب و الطوارئ. (ج) الحاجة إلى نفقات مستعجلة لا تحتمل التأجيل . يكون لهذه القوانين المؤقتة التي يجب ان لا تخالف الدستور قوة القانون على ان تعرض على المجلس في أول اجتماع يعقده ، فإن لم يقرها وجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك ان يعلن بطلان نفاذها فوراً ومن تاريخ ذلك الاعلان يزول ما كان لها من قوة القانون على أن لا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة ".

ومعنى ذلك أن المشرع الدستوري قد حدد على سبيل الحصر الحالات التي يجوز للسلطة التنفيذية استناداً اليها اصدار القوانين المؤقتة و هي الكوارث العامة، وحالة الحرب والطوارئ و الحاجة إلى نفقات مستعجلة لا تحتمل التأخير، وبذلك يكون المشرع قد قيد من صلاحيات السلطة التنفيذية في اصدار القوانين المؤقتة.

وحول ما اذا كان المشرع قد قيد من صلاحيات السلطة التنفيذية في اصدار القوانين المؤقتة عندما ذكر الثلاث حالات على سبيل الحصر فقد انقسم الفقه الى اتجاهين، الأول يرى أنه وان كان المشرع حدد ولأول مرة حالات الضرورة التي يمكن للسلطة التنفيذية ان تواجهها بالقوانين المؤقتة وهي الكوارث العامة وحالة الحرب و الطوارئ والحاجة إلى نفقات مستعجلة لا تحتمل التأخير وهي ثلاث حالات محددة على سبيل الحصر ، إلا أنها وبتقديرهم " واسعة وفضفاضة تمنح السلطة التنفيذية صلاحية تقديرية واسعة".[1]

والثاني يرى أن هذا التحديد يجنبنا كثيراً من الإشكالات التي كانت محل خلاف واسع بين ما يراه الفقه القانوني و ما تبينه بعض الجهات القضائية في تقدير ظرف الضرورة الذي يسمح للسلطة التنفيذية ممارسة التشريع ، سيما وان المسوغ الاصلي لهذا الاختصاص يكمن أساسا في نظرية الضرورة "[2]

---

(1) الشطناوي، علي خطار، عدم كفاية الرقابة المرجع السابق، ص 103.

(2) الخطيب، نعمان، القوانين المؤقتة في النظام الدستوري الأردني، مرجع سابق، ص 20.

وفي عام 1958 قام المشرع بإجراء تعديل على نص المـادة (94) حيث اصبح النص كالاتي" عندما يكون مجلس الامة غير منعقد أو منحلاً يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك ان يضع قوانين مؤقتة في الامور التي تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير أو تستدعي صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتأخير ويكون لهذه القوانين المؤقتة التي يجب ان لا تخالف احكام هذا الدستور قوة القانون على أن تعرض على المجلس في أول اجتماع يعقده ، و للمجلس أن يقرّ هذه القوانين أو يعدلها، أما إذا رفضها فيجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلانها فوراً و من تاريخ ذلك الاعلان يزول مفعولها على أن لا يؤثر ذلك في العقود و الحقوق المكتسبة ".وهذا التعديل يشكل برأي الباحث تراجعاً من حيث عدم تحديد الحالات التي يجوز فيها إصدار القوانين المؤقتة ولذا فإنه وفي عام 2011م كخطوة لتحقيق الإصلاح السياسي في الأردن قام المشرع بإجراء تعديلات في الدستور شملت العديد من مواده ومن بينها تعديل نص المادة (94) حيث أصبح النص كما يلي : "عندما يكون مجلس النواب منحلاً لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة لمواجهة الأمور الآتي بيانها:

أ) الكوارث العامة، ب) حالة الحرب و الطوارئ، ج) الحاجة إلى نفقات ضرورة ومستعجلة لا تحتمل التأجيل .

ويكون للقوانين المؤقتة التي يجب ان لا تخالف احكام الدستور قوة القانون ، على أن تعرض على مجلس الامة في أول اجتماع يعقده ، وعلى المجلس البت فيها خلال دورتين عاديتين متتاليتين من تاريخ إحالتها، وله أن يقر هذه القوانين أو يعدلها أو يرفضها، فإذا رفضها أوانتهت المدة المنصوص عليها ولم يبت بها، وجب الإعلان بزوال ما كان لها من قوة القانون على ان لا يؤثر ذلك على العقود والحقوق المكتسبة" .

ومعنى ذلك ان المشرع الدستوري حدد الفترة الزمنية التي يجوز فيها للسلطة التنفيذية وضع قوانين مؤقتة ،وحسم هذا الموضوع بحيث حدد هذه الفترة بتلك التي يكون فيها مجلس النواب منحلاً فقط وبذلك يكون قد الغى ما كان يسمى حالة " عدم الانعقاد" بجميع اشكالها سواء في مدلولها الضيق أي الفترة الواقعة



بين ادوار الانعقاد العادية والاستثنائية، أومدلولها الواسع وهي الفترة بين الفصلين التشريعين وفترة إرجاء مجلس الأمة .

كما انه حدد حالات الضرورة التي تسمح للسلطة التنفيذية بوضع قوانين مؤقتة، وهي حالاتالكوارث العامة وحالة الحرب و الطوارئ والنفقات التي لا تحتمل التأجيل.وسنناقش لاحقا هذه القيود الزمنية والموضوعية لإصدار القوانين المؤقتة في ضوء التعديل الدستوري الأخير .

الفصل الثاني

الطبيعة القانونية للقوانين المؤقتة والقيود الدستورية الواردة عليها

لقد أشرنا فيما سبق إلى أن الضرورة العملية تقتضي التخفيف من مبدأ الفصل بين السلطات لصالح السلطة التنفيذية عن طريق منحها صلاحية وضع قواعد عامة مجردة ملزمة تسري على جميع من تتوافر فيهم الشروط اللازمة لتطبيق هذه القواعد، وهذا ما اصطلح على تسميته بالنظام باعتباره عملاً إدارياً يصدر عن السلطة التنفيذية يتضمن قواعد عامة مجردة وملزمة تطبق على وقائع مادية وقانونية عند توافر شروط تطبيقها، وهي صلاحية مناطة بالسلطة التنفيذية دستورياً، وتعتبر من أهم الوسائل التي تمتلكها هذه السلطة لممارسة نشاطاتها.[1]

ويقتضي مبدأ الشرعية تدرج القواعد القانونية بعد توزيعها على السلطات المختصة، وعدم جواز اعتداء إحدى هذه السلطات على اختصاصات الأخرى، ولكن هذا المبدأ ليس بالجمود الذي قد يوحى به ظاهره، بل إن المبدأ ينطوي على صمامات للأمان إذا ما تعارضت المصلحة العامة في ظروف معينة، مع المبادئ والتشريعات القائمة.[2]

والحديث هنا يدور بشكل خاص حول القوانين المؤقتة كنوع من الأنظمة التي تملك السلطة التنفيذية من خلالها مواجهة أمور طارئة ومستعجلة لا تحتمل التأخير، عندما تكون السلطة صاحبة الاختصاص الأصيل بالتشريع غائبة[3].

وإذا كانت الحكومة تملك صلاحية إصدار القوانين المؤقتة في غيبة البرلمان فلا بد من التساؤل حول الطبيعة القانونية أو التكييف القانوني لهذه القوانين لمعرفة النظام

([1]) نجد أنّ الدستور الأردني يمنح السلطة التنفيذية هذه الصلاحية الاستثنائية من التشريع سواء في الظروف العادية، أنظمة تنفيذية المادة (114) أو أنظمة مستقلة المادة (120) أوفى الظروف الاستثنائية المادة (94) القوانين المؤقتة .

([2]) أبو زيد فهمي، مصطفى،مبادئ الأنظمة السياسية،منشأة المعارف،الإسكندرية، 1984، ص248.

([3]) شطناوي، خطار علي، عدم كفاية الرقابة، مرجع سابق، ص108. .

القانوني الذي تتبع له، لأن إصدار مثل هذه القوانين يثير الكثير من الإشكاليات سواء من حيث صلاحية السلطة التنفيذية بإصدارها والقيود الواردة عليها في هذا السياق ، أو من حيث مدى وإمكانية أعمال رقابة القضاء عليها.

وسنخصص هذا الفصل لدراسة الطبيعة القانونية للقوانين المؤقتة والقيود الدستورية الواردة على سلطة الحكومة لإصدارها وذلك في مبحثين مستقلين، يتناول الأول منهما الطبيعة القانونية للقوانين المؤقتة، في حين يعالج المبحث الثاني القيود الدستورية الواردة على سلطة الحكومة في إصدار القوانين المؤقتة.

1.2 الطبيعة القانونية للقوانين المؤقتة

سنحاول في هذا المبحث – الذي يتكون من مطلبين – تحديد الطبيعة القانونية للقوانين المؤقتة ، فيما إذا كانت أعمالاً تشريعية تخضع للنظام القانوني الذي يحكم هذه الأعمال من حيث عدم إمكانية الطعن بها أمام القضاء الإداري، إلاّ وفقاً للطريق الدستوري المقرر، أم أنها قرارات إدارية يمكن الطعن بها أمام القضاء الإداري ويمكن المطالبة بالتعويض عن الأضرار التي يمكن أن تنجم عنها أو تعديلها أو سحبها، وسنتحدّث في المطلب الأول في المعايير التي قيلت للتمييز بين القوانين والقرارات الإدارية ثم نناقش في المطلب الثاني موقف كل من القضاء والفقه من الطبيعة القانونية للقوانين المؤقتة.

1.1.2 معايير التمييز بين القوانين والقرارات الإدارية

تعرّف القاعدة القانونية بأنها قاعدة عامة مجردة لا توجه إلى شخص بعينه أو إلى واقعة بذاتها وبأنها، وجدت لتنظيم علاقات الناس بعضهم ببعض في جماعة واحدة، ويصاحبها جزاء يتم إيقاعه على من يخالفها أو على من يخرج عن أحكامها، وهذا الجزاء هو الذي يحمل الفرد على احترامها .[(1)]

([1]) الصراف، عباس،المدخل إلى علم القانون، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ط 3، 1994، ص8.

أمّا القرار الإداري، فهو عمل قانوني نهائي صادر بالإرادة المنفردة والملزمة لجهة الإدارة العامة الوطنية بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة وفي الشكل الذي يتطلبه القانون بقصد إنشاء أو تعديل أو إلغاء حق أو التزام قانوني معين، متى كان ذلك ممكنا أو جائز قانونيا وابتغاء المصلحة العامة .(1)

ويختلف النظام القانوني الذي تخضع له كل من القوانين والقرارات الإدارية، فالقوانين تخضع للنظام القانوني الذي يحكم القوانين، وتخضع القرارات الإدارية للنظام القانوني للقرارات الإدارية، ويتميز النظامان القانونيان السابقان بخصائص وسمات خاصة تجعلهما مختلفين عن بعضهما بعضاً وبصورة كبيرة، وتتمثل أوجه الاختلاف بينهما في انه لا يجوز مخاصمة مشروعية القوانين بدعوى تجاوز حدود السلطة أمّام القضاء الإداري، بل يتعين اللجوء إلى دعوى عدم الدستورية التي تقدم أمّام الجهة القضائية المختصة ووفق الشكل والإجراءات التي تحكم هذه الدعوى القضائية، ناهيك عن أن المبدأ العام في مجال المسؤولية هو عدم مسؤولية الدولة عن تعويض الأضرار الناجمة عن القوانين ما لم ينص القانون على غير ذلك صراحة.(2)

وتأسيساً على أنّ السلطات العامة في الدولة تمارس أعمالاً قانونية مختلفة تشريعية وإدارية وقضائية وكل طائفة من هذه الأعمال تخضع لنظام قانوني خاص وتتميز عن غيرها من الأعمال القانونية الأخرى ومن أجل التمييز بين الأعمال القانونية المختلفة كان التمييز دوماً ينصب على المعيار الذي يصلح أساساً لهذا التمييز (3).

وقد تردد الفقه والقضاء بين معيارين أساسيين لتمييز القوانين عن القرارات الإدارية وهما المعيار الموضوعي ، والمعيار الشكلي.

---

(1) كنعان، نواف،القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط1، 1996 ص 237.
(2) الشطناوي، علي خطار، عدم كفاية الرقابة، المرجع السابق، ص 108.
(3) الخلايلة، علي محمد، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان 2012، ص187 .



الفرع الأول: المعيار الموضوعي

وفقاً للمعيار الموضوعي فإنّ الأمر هنا يتعلّق بموضوع العمل القانوني ومحتواه بصرف النظر عن الجهة التي صدر عنها.[1]، فالقانون وفقاً لهذا المعيار هو العمل القانوني الذي يتضمن قواعد عامه ومجردة بصرف النظر عن مصدر هذا العمل والشكل الذي يتجسد فيه والإجراءات التي اتبعت في إصداره، وبالتالي فإنه يندرج ضمن طائفة القوانين جميع الأعمال التي تتضمن قواعد عامة مجردة سواء أكانت قوانين أو أنظمة، فكلاهما يتضمن قواعد عامة ومجردة وموضوعية والاختلاف بينهما هو فقط في القيمة القانونية التي تتمتع بها هذه الأعمال القانونية.[2]

ويرى أنصار هذا المعيار أن ما كان عملاً تشريعياً بطبيعته يعتبر عملاً تشريعياً، وإن كانت السلطة التي أصدرته هي سلطة إدارية ، ولذا فإن القوانين المؤقتة والأنظمة والتعليمات الصادرة عن السلطة الإدارية تعتبر من وجهة نظرهم أعمالاً تشريعية وكل ما في الأمر أن المشرّع أخرجها من اختصاص السلطة التشريعية وجعلها من اختصاص الإدارة وعلى سبيل الاستثناء من أجل تحقيق المصلحة العامة لأن الإدارات هي الأكثر دراية بأسلوب صياغة هذه الأنظمة والتعليمات وهي الأكثر دراية بوجوه تحقيقها[3].

وتطبيقا لهذا المعيار فانه يستبعد من دائرة القوانين كافة الأعمال القانونية التي يقوم بها البرلمان والتي لا تتضمن قواعد عامة ومجردة رغم صدورها عنه، كقانون الموازنة العامة وقوانين العفو العام وقوانين التصديق على اتفاقيات امتياز المرافق العامة الوطنية والمعاهدات الدولية وغيرها من الأعمال والتي سميت هنا بأنها أعمال برلمانية، وبالمقابل، تندرج بعض الأعمال القانونية التي تصدر عن السلطة التنفيذية ضمن الأعمال التشريعية، لأنها تتضمن قواعد عامة ومجردة ، ومثالها الأنظمة الإدارية.

([1]) الخلايلة، القانون الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص184.

([2]) حافظ محمود القرار الإداري ، القاهرة دار النهضة العربية ،ص, 18.

(3) الشطناوي، دراسات في القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص33.

ومعنى ذلك أنه يصعب التمييز بين القوانين والأنظمة الإدارية من ناحية الموضوع، فمضمونهما ومحتواهما واحد وتتماثل حسب المعيار المادي، فكلاهما يتضمن قواعد عامة ومجردة وموضوعية، وعليه يطلق على الأنظمة الإدارية التشريع الفرعي للدلالة على معنيين **أولهما** أنها تتضمن قواعد عامة ومجردة (اصطلاح التشريع) **وثانيهما** صدورها من غير صاحب الولاية العامة في التشريع في الدولة (اصطلاح فرعي)، أي يصدر عن السلطة التنفيذية[1].

ويخلص البعض إلى القول "يبدو هذا المعيار اقرب إلى حقائق الأمور، لأنه يستند إلى تحليل العناصر الجوهرية للأعمال القانونية، ولا يقف عند صفة القائم بهذه الأعمال [2].

ويرى البعض أنّ المعيار الموضوعي أفضل من المعيار الشكلي لأنه أكثر اتفاقاً مع طبيعة الأشياء وأكثر مساعده في تفهم حقيقة أعمال الدولة حيث انه ينظر إلى طبيعة العمل الداخلية وينصب على المضمون والمحتوى ويهتم بالجوهر دون المظهر الخارجي ".

كما أنّ هذا المعيار يعالج الحالة التي تندمج فيها الوظيفتان التشريعية والتنفيذية في يد هيئة واحدة وهي السلطة التنفيذية إذ يستحيل الأخذ بالمعيار الشكلي الذي يقوم – كما سنرى - على أساس الفصل بين السلطات ".[3]

كما يمكن اللجوء إلى هذا المعيار للتمييز ما بين أعمال الإدارة المختلفة، ذلك أن الأعمال الصادرة عن الإدارة عديدة ومتنوعة منها الأعمال القانونية والأعمال المادية ومن ثم فإنّ اللجوء إلى المعيار الموضوعي يساعد في فحص طبيعة كل عمل على حده، حيث أنّ اللجوء إلى المعيار الشكلي غير ذي أهمية في مثل هذه الحالة.[4]

([1]) الشطناوي، علي خطار، عدم كفاية الرقابة، المرجع السابق، ص 109 .

(2) الطماوي، سليمان محمد، النظرية العام للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص161.

([3]) حافظ، محمود، القضاء الإداري، في الاردن ، عمان منشورات الجامعة الأردنية ، ص 23.

([4]) الطماوي، سليمان،النظرية العامة، المرجع السابق، ص 170.

ولقد استعان مجلس الدولة الفرنسي بهذا المعيار للتضييق من نطاق عدم قبول دعوى الإلغاء ضد الأعمال الصادرة من البرلمان، حيث انه اعتبر القرارات التي تصدر من رئيس احد المجلسين والمتعلقة بموظفي المجلس، كقرارات التعيين والترقية والتأديب والإحالة إلى المعاش قرارات إدارية بالنظر إلى طبيعتها حيث قبل الطعن بها بالإلغاء على هذا الأساس.[1]

ولم يسلم هذا المعيار من النقد ذلك أن القرارات الإدارية من حيث موضوعها تتعلق جميعها بتنظيم حياة الأفراد والجماعات والقرار الإداري ، كما يمكن أن يكون متعلقاً بشخص معين بذاته أو أشخاص معينين بذواتهم فإنه يمكن أن يتضمن قاعدة عامة ومجردة تخاطب أفراداً غير معينين بذواتهم وأشخاصهم بل بصفاتهم ولدى توافر الشروط المطلوبة فيهم بحيث يسمّى القرار بالحالة الأولى (قراراً فردياً) وفي الحالة الثانية (قراراً تنظيمياً)، والتسليم بما يذهب إليه أنصار المعيار الموضوعي معناه أن تكون القرارات التنظيمية الصادرة عن الإدارة خارجه عن نطاق رقابة القضاء الإداري باعتبارها أعمالاً تشريعية بالنظر إلى مضمونها وليست قرارات إدارية، وهذه نتيجة ليست منطقية وتخالف ما استقر عليه الأمر في أغلب الأنظمة القانونية في العالم من إمكانية الطعن بمدى مشروعية القرارات التنظيمية.[2].

ويرى جانب من الفقه صعوبة تطبيقه من الناحية العملية للتمييز بين العمل التشريعي والقرار الإداري وذلك لصعوبة التمييز بين القوانين والأنظمة وفقاً لمضمونها إذ أن كلا منها يتضمن قواعد عامة مكتوبة وملزمة رغم اختلافهما في مصدر كل منهما[3] .

فهذا المعيار يؤدي إلى إهمال حقيقة هامة وهي أن التكييف القانوني للأعمال القانونية لا يقوم على حقائق موضوعية ترتكز على طبيعة الشيء وحده وإنما يعتمد

([1]) كنعان، نواف،القانون الإداري، المرجع السابق، ص 254.

(2) الخلايلة، محمد علي، القانون الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص187.

([3]) حافظ، محمود، القرار الإداري، مرجع سابق، ص30.

في كثير من الأحيان على قوالب شكلية وإجرائية لا يمكن إهمالها عند البحث في التكييف القانوني للأعمال القانونية. (1)

كما قيل بأن هذا المعيار لا يتفق والاعتبارات التاريخية والمبادئ القانونية التي قام عليها القانون الوضعي في فرنسا والدول التي تأثرت بنظمها القانونية ومن هذه الاعتبارات والمبادئ نظام القضاء المزدوج ورقابة القضاء لأعمال الإدارة ومبدأ الفصل بين السلطات وتدعيم مبدأ الشرعية وتأكيد سيادة القانون حيث استلزمت كل هذه الاعتبارات والمبادئ القانونية الأخذ بالمعيار الشكلي للتمييز بين مختلف أعمال السلطات العامة والتي قد تتشابه من حيث طبيعتها أو مضمونها.(2)

ويصطدم هذا المعيار أيضاً مع مبادئ قانونية مستقرة، فقانون الموازنة ، يعتبـــر طبقاً للمعيار الموضوعي عملاً ادارياً على الرغم من أنه صـــادر عـــن البرلمـــان ومعترف له بصفة القانون ، وبالمقابل فإن الأنظمة تعتبر عملاً تشريعياً لأنها تضع قواعد عامة مجردة رغم صدورها من السلطة الإدارية (3)، كما يصعب تطبيقه فـــي الواقع العملي للتميز بين العمل التشريعي والقرار الإداري وذلك لصعوبة التميز بين القوانين والأنظمة إذ أن كل منها يتضمن قواعد عامة مكتوبة ومجردة وملزمة رغم اختلافهما في مصدر كل منهما.(4)

الفرع الثاني: المعيار الشكلي

يستند هذا المعيار إلي مبدأ الفصل بين السلطات، فتعتبر الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية أعمالاً إدارية بغض النظر عن مضمونها، والأعمال الصادرة عن السلطة التشريعية تعتبر قانوناً، حيث يتعين لتكييف العمل القانوني البحث عن تبعية الجهة التي أصدرته ومن ثم السلطة التي تتبعها ذلك العضو، فإذا كان يتبع السلطة

---

(1) الجرف، طعيمه، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 335.

(2) حافظ ،محمود،القرار الإداري، مرجع سابق، ص 23 .

(3) الحلو، ماجد،القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية 1987، ص 366.

(4) نواف كنعان القرارات الإدارية مرجع سابق ص254.



التنفيذية وينتمي إليها أعتبر العمل إدارياً، أمّا إذا كان تابعاً للسلطة التشريعية عد العمل قانوناً.[1]

وهذا المعيار سهل وبسيط ويمكن التسليم به على إطلاقه لو أن كل سلطة من سلطات الدولة تمارس اختصاصاتها منفردة عن باقي السلطات وملتزمة حرفياً بمبدأ الفصل بين السلطات، ولكن مقتضيات العمل من ناحية والمصلحة العامة من ناحية أخرى يحولان أحياناً دون تطابق التقسيم العضوي للسلطات مع التقسيم الوظيفي لها، فكثيراً ما نجد هناك اندماجاً بين أعمال السلطة التشريعية وأعمال السلطة التنفيذية كما في حالة القوانين المؤقتة في القانون الأردني والتي تصدر عن السلطة التنفيذية لتعالج الأمور الطارئة والهامة في الحالة التي يكون فيها البرلمان منحلاً وفقاً للقيود والشروط الدستورية المقررة في المادة (94) من الدستور وفقاً للتعديلات الدستورية لعام 2011، وكما في حالة " الأنظمة المستقلة " التي تصدر عن الحكومة كاختصاص تشريعي أصيل لهذه السلطة وفقاً للمادتين 114 و 120 من الدستور الأردني ففي الحالتين نحن أمّام قواعد عامة ومجردة تتضمنها القوانين المؤقتة والأنظمة تشبه تماماً تلك القواعد القانونية الواردة في القوانين العادية الصادرة عن البرلمان".[2]

ويرى العميد ديجي " أن المعيار الشكلي يتمتع بميزتين هما:

أولهما: أن هذا المعيار هو معيار مناسب لأنه يعفينا في الحياة العملية من اللجوء إلى التحليل القانوني للعمل الذي قد يكون في الغالب صعباً .

ثانيهما: أن قبول الدعاوى التي ترفع ضد الأعمال القانونية للدولة يعتمد على صفة الشخص القائم بهذه الأعمال فعلى سبيل المثال هناك بعض الأعمال الإدارية بطبيعتها لا يختص القضاء الإداري بالنظر فيها لأنها صادرة من البرلمان وعلى

---

(1) الطماوي، سليمان، النظرية العامة المرجع السابق، ص 175. وحافظ القرار الإداري، مرجع سابق، ص 194.

(2) الخلايلة، علي محمد، القانون الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص186.

العكس من ذلك هنالك بعض الأعمال التي ليست إدارية بطبيعتها ولكنها قابلة للطعن بها أمام القضاء الإداري لأنها صادرة من هيئة إدارية (1).

فهذا المعيار معيار سطحي خارجي يعتمد على الشكل الخارجي من حيث تبعية مصدر العمل لأي من السلطتين التشريعية والتنفيذية " ويكتفي به، فلا يبحث في مضمون العمل القانوني وجوهره بغية تحديد ماهية تكييفه، فالتمييز المنطقي والحقيقي للأعمال القانونية يتعين أن ينصب على طبيعة العمل ذاته ومضمونه الحقيقي.(2)

كما يخلط هذا المعيار بين مفهومي السلطة التشريعية والوظيفة التشريعية فإذا كان المقصود بالسلطة التشريعية الجهة التي تتولى مهمة التشريع فإن الوظيفة التشريعية تتمثل في التشريع الموضوع الذي يتضمن قواعد عامة مجردة وبناء عليه يمارس مجلس الأمّة الوظيفة التشريعية بصفة أساسية لكنها ليست وظيفته الوحيدة بل يمارس أيضاً وظيفة رقابية في الدول التي تأخذ بمبدأ الفصل المرن بين السلطات ناهيك عن أن مجلس الأمّة لا يمارس كل الوظيفة التشريعية إذ تمارس السلطة التنفيذية جانباً من هذه الوظيفة حين إصدارها للأنظمة.(3) حيث أن السلطة التشريعية يصدر عنها إلي جانب التشريعات إعمالا أخري ذات صفة أدارية والتي تسمي بالأعمال البرلمانية المتعلقة بالشؤون الداخلية للبرلمان وأيضا السلطة التنفيذية لاتقتصر وظائفها بالأعمال الإدارية بل تقوم بإصدار أعمال ذات صبغة تشريعية من حيث العمومية والتجريد ومن أمثلتها بالدستور الأردني المادة 120 من الدستور التي أعطت السلطة التنفيذية صلاحية إصدار أنظمة مستقلة والمادة 94 من الدستور التي منحت السلطة التنفيذية حق إصدار قوانين مؤقتة .

كما يؤخذ على هذا المعيار صعوبة التطبيق، إذ يحدث في الظروف الاستثنائية أن تقوم بعض الهيئات بممارسة مهمات مختلفة يصعب تكييفها وإدراجها ضمن

---

(1) Dugait, droit, consrirutioncl، مشار إليه عند، أبو شكك، وليد 1990، معيار تمييز القرار الإداري، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، ص64-65.

(2) حافظ، محمود، القضاء الإداري، المرجع السابق ص13.

(3) الطماوي، سليمان، القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 38.

نطاق أي من السلطتين " فيصعب الاعتماد على هذا المعيار للتمييز بين الأعمال الصادرة عن الشخص ذاته أو عن الجهة ذاتها.(1)

ويرى البعض أن هذا المعيار قد يؤدي الى اعتبار بعض الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية ضمن الأعمال الإدارية ومن ثم خضوعها للرقابة على مشروعيتها ، في حين أن من المتفق عليه لسبب أو لأخر عدم خضوعها لتلك الرقابة ومثال هذه الأعمال القرارات التفسيرية(2)

ومعنى ذلك أن هذا المعيار غير حاسم للتمييز بين القوانين والقرارات الإدارية، إذ أنه يتطلب فصلاً تامّاً ومطلقاً بين السلطات، وهو أمر لا يتحقق دوماً من حيث الواقع، فلا يترتب على الفصل بين السلطتين فصل في الوظائف والاختصاصات، بل إن وظائفهما واختصاصاتهما مع بعضها البعض متكاملة (3).

وعلى كل حال فإن هناك جانب من الفقه لا يسلّم بهذا الانتقاد ويرى بأن " تداخل الاختصاصات والوظائف بين السلطات المختلفة في الدولة يستلزم البحث عن معيار للتمييز بين مختلف الأعمال والقرارات التي تصدر منها، ويستوي في ذلك من ناحية المنطق أن تأخذ بالمعيار الشكلي أو بالمعيار الموضوعي، لأن كلا منهما سوف يؤدي إلى نتيجة منطقية بالنسبة للمعيار ذاته فمثلاً اعتبار القرار الواحد من حيث المضمون تشريعاً تارة وإدارياً تارة أخرى وقضائيا تارة ثالثة تبعاً لاختلاف مصدره يعتبر سليماً في منطق المعيار الشكلي أو العضوي كما أن اعتباره تشريعياً أو إدارياً أو قضائياً تبعا لاختلاف مضمونه مع اتحاد مصدره يعتبر أمراً منطقيا من زاوية المعيار المادي أو الموضوعي".(4)

---

(1) الطماوي، سليمان، القرارات الإدارية، مرجع السابق، ص 182.

(2) جمال الدين، سامي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص27.

(3) الشطناوي، علي خطار، عدم كفاية الرقابة، مرجع سابق، ص108.

(4) حافظ، محمود،القرار الإداري، مرجع سابق، ص 13.

2.1.2 موقف القضاء والفقه الإداري من معايير الطبيعة القانونية للقوانين المؤقتة.

لقد رأينا أنَ الطبيعة القانونية للقوانين المؤقتة تعتمد وبصفة أساسية على المعيار الذي يميز الأعمال التشريعية عن القرارات الإدارية، فإذا ما أخذنا بالمعيار الشكلي فننظر إلى الجهة أو الهيئة التي أخرجت لنا العمل، فهو قرار إداري مع ما يترتب على هذا التكييف من نتائج باتت معروفة ، من حيث خضوعها للطعن بها أمام القضاء الإداري ومسؤولية الإدارة عنها بالتعويض، ومتى أخذنا بالمعيار الموضوعي، فإن القوانين المؤقتة هي أعمال تشريعية، والمبدأ العام عدم مسؤولية الدولة عنها، ثم عدم جواز الطعن بها بالإلغاء أمّام القضاء. وقد اختلف الفقه والقضاء في نظرتهم للطبيعة القانونية للتشريعات التي تصدرها السلطة التنفيذية في غيبة البرلمان بين اعتبارها قرارات إدارية، وبين اعتبارها أعمال تشريعية، وهو ما سنحاول توضحيه في الفرعين التاليين ، قبل أن ننتقل في الفرع الثالث للحديث عن موقف المشرِّع الأردني من هذه المسألة.

الفرع الأول : موقف القضاء من تحديد الطبيعة القانونية للقوانين المؤقتة

لقد استقرت محكمة العدل العليا في الأردن على الأخذ بالمعيار الموضوعي فيما يتعلق بتكييفها للطبيعة القانونية للقوانين المؤقتة فاعتبرتها في مناسبات عديدة بأنها من قبيل الأعمال التشريعية[(1)]، ومن ثم لا يجوز مخاصمة مشروعيتها بدعوى تجاوز حدود السلطة أمام القضاء الإداري، وفي المقابل فإنّ القضاء الإداري في مصر قد استقرّ على اعتبار اللوائح الصادرة عن السلطة التنفيذية عند غيبة البرلمان قرارات إدارية إلى أن يصادق عليها البرلمان، حيث تنقلب بعد ذلك إلى أعمال تشريعية .[(2)]

([1]) البوريني، عمر، نظرات حول رقابة محكمة العدل العليا على قيد الضرورة اللازم لإصدار القوانين المؤقتة، دراسات علوم الشريعة والقانون، جامعة اربد الأهلية، م320 العدد 2، 2005، ص426.

([2]) حافظ، محمود،القرار الإداري،مرجع سابق ص 277، والطماوي، سليمان،النظرية العامة للقرارات، مرجع سابق ص 501.

ففي مصر قضت محكمة القضاء الإداري بأنه " ... ولما كان لا نزاع في جواز المطالبة بإلغاء المراسيم بقوانين (لوائح الضرورة) الصادرة من السلطة التنفيذية فيما بين دوري الانعقاد، أو في فترة الحل باعتبارها قرارات إدارية آخذاً بالمعيار الشكلي في التفرقة ما بين القانون والقرارات الإدارية ".[(1)]

وقضت في حكم آخر لها " إن المرسوم بقانون رقم (64) لسنة 1952 هو مرسوم له قوة القانون صدر من السلطة التنفيذية بمقتضى المادة (41) من الدستور ولا شك في أن هذا المرسوم يعتبر من ناحية مصدره وهي الناحية التي يعتد بها وحدها في تحديد مدى رقابة القضاء – قراراً إدارياً يخضع لرقابة هذه المحكمة خضوع سائر القرارات التنظيمية منها، والفردية فإذا كان باطلاً كان على المحكمة أن تقضي بإلغائه عند منع الدعوى الأصلية وأن تمتنع عن تطبيقه عند الدفع بالبطلان".[(2)]

وقضت كذلك بأنه " ومن تلك الأعمال التي تقوم بها السلطة التنفيذية وهي في الأصل من اختصاصات السلطة التشريعية اللوائح التكميلية أو التنفيذية واللوائح المستقلة (وهي اللوائح المنظمة للمصالح العامة ولوائح البوليس) واللوائح التفويضية .... وقد اتجه شرّاح القانون العام وقضاء مجلس الدولة في مصر وفي فرنسا إلى إخضاع اللوائح المتقدمة الذكر بأنواعها إلى اختصاص القضاء الإداري آخذاً بالمعيار الشكلي (أي الجهة التي أصدرت القرار أو اللائحة) في التفرقة بين القرارات التشريعية والقرارات الإدارية وما دام أن القرار صادر من السلطة التنفيذية فهو قرار إداري جائز الطعن فيه أمّام هذه المحكمة".[(3)]

([1]) حكم محكمة القضاء الإداري في 22 ديسمبر، 1954 المجموعة س 90 ص 171 وما بعدها.

([2]) حكم محكمة القضاء الإداري في جلسة 21 يونيو – 1952 مجموعة المبادئ التي قررها محكمة القضاء الإداري، السنة السادسة، بند رقم 588، ص 1357.

([3]) قضاء إداري، قضية رقم 408، مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري، 1954 السنة 9 ق ص 156.

أما القضاء الإداري في الأردن، فانه وكما ذكرنا أعلاه، فان محكمة العدل العليا اتخذت منحى مختلف في مسألة تكييف القوانين المؤقتة حيث اعتبرتها أعمالاً تشريعية وليس قرارات إدارية قبل إقرار البرلمان لها وكذلك بعد إقراره ، فقد قضت محكمتنا الكريمة في أحدى المناسبات بأنه " في الأوقات التي يكون فيها مجلس الأمّة غير منعقد أو منحلا يختفي مبدأ الفصل بين السلطات اختفاء مؤقتاً وتجمع السلطة التنفيذية إلى جانب مهام الإدارة وظيفة التشريع وان القوانين المؤقتة التي تصدرها السلطة التنفيذية تعتبر في الواقع من قبيل الأعمال التشريعية التي لا يمكن الطعن فيها بالإلغاء بصورة مباشرة أمّام محكمة العدل العليا ".(1)

وجاء في حكم أخر لها بأنه " ونحن نرى أن هذا الادعاء لا يستند إلى أساس من القانون ذلك لأن المادة (94) من الدستور أجازت لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة عندما يكون مجلس الأمّة غير منعقد أو منحلا وذلك في الأمور التي تستوجب اتخاذ تدابير ضرورة أو تستدعي نفقات مستعجلة وبما انه في الأوقات التي يكون فيها مجلس الأمّة غير منعقد أو منحلا يختفي مبدأ الفصل بين السلطات مؤقتا وتجمع السلطة التنفيذية إلى جانب مهام الإدارة مهام التشريع أي أن السلطة التنفيذية هي سلطة مشرعة فان القوانين الصادرة عنها بهذه الصفة لا تعتبر قرارات إدارية بل عملا تشريعيا ولا تختص محكمة العدل بإلغائها بدعوى مباشرة"، ولهذا تقرر رد الدعوى لعدم الاختصاص.(2)

ويلاحظ من خلال التدقيق في الأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا بهذا الخصوص ما يلي :

أولاً: أن محكمة العدل العليا اعتبرت وبشكل صريح القوانين المؤقتة أعمالاً تشريعية لا يجوز الطعن بها بالإلغاء أمامها الأمر الذي يعني أن المحكمة استندت إلى المعيار الموضوعي في اعتبار الأعمال القانونية الصادرة عن السلطة التنفيذية

---

(1) عدل عليا 63/41، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، نيسان 1964، السنة 11، العدد (4) ص 276.

(2) عدل عليا 77/30، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1977، السنة 25، العدد 9، 10، ص 1183.

في حالة غيبة البرلمان أعمالاً تشريعية وهذا ما يؤكده جانب من الفقه بالقول " أن محكمة العدل العليا كيّفت القوانين المؤقتة بأنها أعمال تشريعية، وهي بذلك تخرج عن المعيار الشكلي الذي اضطرت إليه أحياناً في تعريف القرار الإداري".[1]

ثانياً: لقد استندت المحكمة في أحكامها على فكرة اندماج السلطات في حالة غيبة البرلمان، وانطلاقاً من نص المادة (94) من الدستور وتفعيلاً لمبدأ " حالة الضرورة " فانه برأيها، إن السلطة التنفيذية تجمع إلى جانب وظيفتها الإدارية من قواعد عامة ومجردة خلال الفترة التي نص عليها وهي غيبة البرلمان تعتبر أعمالاً تشريعية وليست قرارات إدارية .

ثالثاً : أن المحكمة تعتبر القوانين المؤقتة أعمالاً تشريعية قبل إقرارها وكذلك بعد إقرارها وبالتالي لا يجوز مخاصمة عدم مشروعيتها بدعوى تجاوز حدود السلطة أمّامها، وفي هذا الصدد يقول جانب من الفقه انه" يتضح أن محكمة العدل العليا تعتبر القوانين المؤقتة ومنذ البداية أعمالاً تشريعية لا يجوز مخاصمة عدم مشروعيتها بدعوى تجاوز حدود السلطة أمّامها، وبهذا تخالف اجتهاد القضائيين الفرنسي والمصري، فتُعد أعمالاً تشريعية منذ إصدارها من مجلس الوزراء، وإقرار البرلمان لها لا يغير من طبيعتها، فلا تتحول من قرارات إدارية إلى قوانين كما هو الحال في فرنسا ومصر، ولكن التساؤل المهم الذي يبرز في هذا المجال هو عن ماهية المعيار الذي لجأت إليه المحكمة لإضفاء صفة الأعمال التشريعية على تلك الأعمال القانونية .[2]

رابعاً : لقد استندت محكمة العدل العليا في اعتبار إصدار القوانين المؤقتة من قبل السلطة التنفيذية على أنها أعمالاً تشريعية، وان هذه القوانين تتمتع بقوة القانون العادي إلى ما نصت عليه المادة (94) من الدستور والتي جاء فيها " يكون لها قوة القانون ....." لقد بين جانب من الفقه ماذا قصد المشرِّع بهذه العبارة، حيث أن المحكمة فسرتها على غير محملها وقالوا في ذلك" أن الدستور نفسه أيضاً يعترف – ولو بطريقة غير مباشرة بأنها لا يمكن أن ترتقي لمرتبة القوانين على اعتبار انها

---

(1) حافظ، محمود،القضاء الإداري، المرجع السابق، ص153 .

(2) البوريني، عمر،نظرات حول رقابة محكمة العدل العليا،مرجع سابق، ص 412.

صادرة من سلطة غير تشريعية، وهذا ما يمكن استنتاجه من نص المادة (94)، حيث تقول " يكون لها قوة القانون "، هذه العبارة تؤكد ولو بطريقة غير مباشرة، أنها تتمتع بالصفة الإدارية، وبالتالي حتى لو كان لهذه القوانين القوة التي يتمتع بها القانون بالمعنى الشكلي (القانون الصادر عن السلطة التنفيذية) إلا أنها ليست بقانون، ولو أراد المشرِّع الدستوري اعتبار هذه الطائفة من الأعمال (القوانين المؤقتة) من جملة القوانين العادية الصادرة عن السلطة التشريعية، من حيث القوة لما تعمد المماثلة بينهما من حيث القوة القانونية لكل منهما، وبالتالي فان اتخاذها قوة القانون لا يعني إنها ترتقي إلى مرتبة التشريع الصادرة عن السلطة التشريعية، قبل إقرارها من قبل البرلمان، وقوة القانون في رأينا عنى بها المشرِّع الدستوري من حيث النطاق وليس من حيث القوة أو الطبيعة، معنى ذلك أن القوانين المؤقتة تستطيع الدخول لمجال التشريع الصادر عن السلطة التشريعية (البرلمان) وتنظيم بعض المواضيع المناطة حصراً بهذا الأخير .

وبهذا يمكن للقوانين المؤقتة تعديل أو إلغاء أي قانون عادي، وذلك لأن القاعدة القانونية تعدل أو تلغي بقاعدة قانونية معادلة لها في القيمة القانونية، أو بقاعدة أعلي سواء كان تعديل الإلغاء صريحاً أو ضمنياً لعلّ، الحكمة من ذلك حسب وجهة النظر هذه من منحها قيمة القانون العادي، تتمثل في أن ظروفاً استثنائية طرأت تهدّد أمن البلاد، وتحتاج لإجراء سريع، بينما البرلمان غير قائم لأي سبب من الأسباب، فمن البديهي أن تقوم الحكومة بتلافي هذه الطواري حتى لو اضطرها الأمر إلي تعديل قانون عادي أو إلغائه. (1)

لقد تعرّض تكييف محكمة العدل العليا للقوانين المؤقتة على هذا النحو إلى نقد واسع، حيث إنها تكون في ذلك قد أطاحت بمبدأ الفصل بين السلطات، وتغوّلت السلطة التنفيذية على باقي السلطات خاصة التشريعية لأنها أخذت بالمعيار الموضوعي كسند لإصدار القوانين المؤقتة . فالرأي الغالب في الفقه لا يتفق مع ما ذهبت اليه محكمة العدل العليا بشأن التكيف القانوني للقوانين المؤقتة فهي لا تعتبر

([1]) السيد صبري ، مبادئ القانون الدستوري ، المطبعة العالمية الطبعة الرابعة ، 1949 ، ص 479 .

أعمالاً تشريعية بل هي قرارات إدارية تطبيقاً للمعيار الشكلي الذي اطردت أحكامها واستقر قضاؤها على الأخذ به في تعريف القرار الإداري).[1]

ومما تجدر الإشارة إليه في هذا السياق أن تبنّي محكمة العدل العليا للمعيار الموضوعي في تكييفها للقوانين المؤقتة جاء مخالفاً لما استقرت عليه المحكمة من تبني المعيار الشكلي في تعريفها للقرار الإداري فقد قضت بأنّ " القرار الإداري حسب التعريف الذي استقر عليه الفقه الإداري هو كل تصريح من الإدارة من شأنه أن يحدث مركزا قانونيا يصدر عن سلطة إدارية في صيغة تنفيذية ومن هذا يتضح أن الشرط الأساسي لاعتبار القرار قرارا إداريا أن يصدر عن سلطة إدارية لا عن سلطة قضائية أو تشريعية).[2]

وإذا كانت الأغلبية تنتقد موقف المحكمة في هذا الموضوع فإننا نجد من يؤيّدها بالقول" ونحن نرى إن محكمة العدل العليا لجأت إلى المعيار الشكلي وليس إلى المعيار المادي، وذلك لأنها ترى انه في الأوقات التي يكون فيها مجلس الأمّة غير منعقد أو منحلا يختفي مبدأ الفصل بين السلطات مؤقتاً، وتجمع السلطة التنفيذية إلى جانب مهمات الإدارة مهمات التشريع، أي أنها تصبح سلطة مشرّعة، ويعني ذلك أن السلطة التنفيذية تكتسب في هذه الأوقات صفة جديدة هي صفة السلطة التشريعية وتعد بالتالي مشرعاً يختص بسن القوانين استثناءً.[3]

وقد كان هذا الموقف محل انتقاد من جانب من الفقه على اعتبار أن السلطة التنفيذية تملك وضع لوائح تنفيذاً لأحكام النظام الأساسي الذي أناط بها هذا الأمر في هذا الظرف الاستثنائي فلا يخرج اختصاصها هذا عن طبيعة الأعمال الإدارية وتبقى

([1]) حافظ، محمود،القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 153؛ كنعان، نواف، القانون الإداري، مرجع سابق، ص245؛ الغويري، أحمد القضاء الإداري – قضاء الإلغاء وقضاء التعويض "دراسة مقارنة مع نظام القضاء الإداري، ط1، 1997، ص139؛ الطهراوي، هاني، نظرية الضرورة في القانون الإداري والدستوري، مرجع سابق، ص444 ؛ الخطيب، نعان، القوانين المؤقتة، مرجع سابق، ص244.

([2]) عدل عليا 52 / 53، مجلة نقابة المحامين، 1953، ج1، ص 83.

([3]) الشطناوي، علي خطار، القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 42

أنظمتها التي تضعها ذات طبيعة إدارية قابلة للطعن فيها بوصفها قرارات أدارية لا أعمال تشريعية، وإلاّ كنا بصدد هدر لمبدأ فصل الهيئات الذي يتوجب استئثار كل هيئة بالسلطة التي أسندها النظام الأساسي لها والتي تتلاءم مع طبيعة وجودها في تمثيل الأمة صاحبة السيادة. (1)

وكما انتقد جانب من الفقه هذا الموقف من خلال توجيه النقد إلى أحكام محكمة العدل العليا التي استندت في تطبيقها للمعيار الشكلي لتبرير عمل السلطة التنفيذية في إصدار القوانين المؤقتة، على أنه عمل تشريعي إلى مبدأ دمج السلطات في حالة غياب البرلمان، وهذا الاتجاه بالوقت نفسه لا ينكر على السلطة التنفيذية حقها في التشريع المتمثل في إصدار الأنظمة المستقلة، فوفقاً لهذا الرأي "حتى لو صح القول أنّ هذا المعيار يؤخذ به فقط في حالة التطبيق الفعلي لمبدأ الفصل بين السلطات، كما تؤكد محكمة العدل العليا، إلاّ أنّ هذا الفصل يبقى قائماً حتى في حالة غياب البرلمان، ذلك أن جوهر هذا المبدأ لا يتمثل فقط بإيجاد سلطات ثلاث، والفصل بينها بطريقة أو بأخرى، بل أيضاً توزيع وظائف الدولة الأساسية وبشكل أصيل على تلك السلطات، فالوظيفة التشريعية تناط بالسلطة التشريعية كصلاحية أصيلة، أي أن هذه السلطة تمتلك الولاية العامة في التشريع، وليس على سبيل التحديد، فغياب هذه السلطة استثنائياً لا يعني بأي حال من الأحوال انتقالها واندماجها من حيث الأساس بالسلطة التنفيذية، كل ما هنالك أنه في حالة غيبة مجلس الأمّة، وفي حالة ظروف استثنائية لا تحتمل التأخير تتفعّل الوظيفة التشريعية المناطة بالإدارة وبشكل استثنائي. هذا من جهة، ومن جهة أخرى نجد أن الوظيفة التشريعية للإدارة – كما سبق وبينّا- لا تمارسها السلطة التنفيذية فقط في الظروف الاستثنائية، بل كذلك في الظروف العادية، وهذا ما ينطبق على الأنظمة المستقلة، أو التنفيذية حسب مواد الدستور التالية (31 ، 114، 120)، فهل يجمد مبدأ الفصل بين السلطات في هذه الحالة لحين انتهاء السلطة التنفيذية من إصدار تلك الأنظمة؟ وهذه الأنظمة أصلاً من حيث الموضوع لا تختلف على الإطلاق عن القوانين المؤقتة – وبطبيعة الحال من

---

(1) العوملة، منصور الوسيط في النظم السياسية، ط4، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان 1995 ص 217.



وجهة نظر المعيار الموضوعي على اعتبار أنها تتضمن قواعد قانونية عامة ومجردة، تخاطب من خلالها مراكز قانونية عامة" (1).

الفرع الثاني: موقف الفقه من الطبيعة القانونية للقوانين المؤقتة.

اختلف الفقه حول الطبيعة القانونية أو التكييف القانوني للتشريعات التي تصدرها السلطة التنفيذية في غيبة البرلمان، فذهبت الغالبية العظمى من الفقه المصري إلى أن لوائح الضرورة تتصف بوصفين مختلفين، فتعد قرارات إدارية بعد إصدارها وقبل مصادقة البرلمان عليها، وتخضع بالتالي للنظام القانوني الذي يحكم القرارات الإدارية حتى وان كانت تتمتع بقيمة القانون العادي، وتتحول إلى قوانين بعد إقرارها من البرلمان، فتكتسب الحصانة التي تتمتع بها القوانين العادية(2).

وبناءً على ذلك فإن الأساس الذي يجمع عليه الفقه المصري أن القرارات بقوانين الصادرة عن رئيس الجمهورية طبقا للمادة 147 من الدستور المصري، إنما هي قرارات أدارية لا تختلف عن مثيلاتها من القرارات الإدارية الأخرى الصادرة عن الحكومة، والتي تقبل الطعن بها أمام المحاكم الإدارية رغم أجماع الفقه على ذلك، إلا انه تباينت أرائه حول طبيعة، أو تكييف القرارات بقوانين، وخاصة في مرحلة ما بعد إقرارها، أو التصديق عليها من قبل مجلس الشعب بعد تنفيذ الحكومة لواجبها الدستوري بوجوب عرض القرارات بقوانين على مجلس الشعب بأن القرارات بقوانين، وبعد موافقة البرلمان عليها تنقلب بفعل هذه الموافقة إلي قوانين وتشريعات عادية، وبالتالي تتخلى عن الطبيعة الإدارية والتي كانت ملتصقة بها قبيل عرضها على مجلس الشعب، وعلى ذلك فإن هذه القرارات بقوانين تتمتع بعد إقرار البرلمان لها بما تتمتع به الأعمال التشريعية، والقوانين بصيغة عامة، من حيث عدم جواز الطعن بها بالإلغاء، وعدم مسؤولية الدولة عن أية أضرار ناجمة عن هذه

---

(1) البوريني، عمر،نظرات حول رقابة محكمة العدل العليا، المرجع السابق، ص 427، وكذلك بنفس المعنى، جمال الدين، سامي،المرجع السابق، ص 55.

(2) حافظ، محمود،القرار الإداري، المرجع السابق، ص ص 276، 277، محسن خليل، القضاء الإداري، المرجع السابق ص ص 217،218 وكذلك : ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ص 283، 284 .

القوانين مقابل هذا الرأي. هناك جانب من الفقه المصري عارض ما ذكرناه، وينكر على البرلمان مثل هذا التأثير على القرارات بقوانين، حيث تبقي الصيغة والصفة الإدارية لهذه الأعمال حتى بعد أقرارها من البرلمان[1].

وفي ذات السياق يؤكّد الفقه في مصر على أن السلطة التنفيذية إذ تصدر المراسيم بقوانين فإنها لا تصدرها باعتبارها سلطة تشريعية ولكن باعتبارها سلطة إدارية ترى نفسها في حالة ضرورة (وفقاً للنص الدستوري) تقضي بإصدار لوائح لها قوة القانون لمواجهة الحالة الطارئة وإذا كانت هذه اللوائح أقوى من غيرها إذ تستطيع تعديل القوانين وإلغاءها فإنها ليست قوانين على أية حال ولا تعتبر صادرة عن سلطة تشريعية كما إن مصيرها يتوقف على موافقة البرلمان عند عرضها عليه.[2]

وبالمقابل يرى جانب آخر من الفقه في مصر بقاء الطبيعة الإدارية لهذا النوع من اللوائح (لوائح الضرورة) حتى بعد إقرارها من البرلمان ، مؤكدين بأن لوائح الضرورة الواردة المادة (147) ذات طبيعة إدارية ولا تتغير هذه الطبيعة بتصديق البرلمان عليه ويرجع أنصار هذا الرأي السبب في ذلك إلى أن المعيار السائد في مصر لتمييز العمل الإداري عن غيره من الأعمال الأخرى لا هو المعيار الشكلي ومن ثم تعتبر هذه اللوائح أعمالاً إدارية لأنه الجهة التي أصدرتها هي السلطة التنفيذية رغم تصديق البرلمان عليها، لأن المشرّع الدستوري حينما اشترط تصديق البرلمان على لوائح الضرورة لم يقصد أن يرتب على ذلك تغيير طبيعة الأعمال الصادرة من رئيس الجمهورية وإنما أراد أن يقرّ نوعاً من الرقابة السياسية على هذه

---

(1) حافظ، محمود، القرار الإداري، مرجع سابق، 276.

(2) ليلة، محمد كامل، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 419؛ السيد، صبري، النظم الدستورية، مرجع سابق، ص487؛ فراج، زين بدر، مبادئ القانون الدستوري، دار النهضة، ص210، وهذا المعنى انظر : حسبو، عمرو احمد السلطة اللائحية في دولة الإمارات العربية المتحدة دراسة تحليلية مقارنة، دار النهضة العربية، مرجع سابق، ص159، وعصفور، سعد النظام الدستوري المصري دستور 1971، منشأة المعارف، الاسكندرية 1980، مرجع سابق، ص135.

الأعمال بهدف حث الجهة القائمة على إصدارها ومراعاة الضوابط والقيود المنصوص عليها في الدستور، كما أن تصديق البرلمان لا يعني اشتراكه في إصدار العمل حتى تتغير طبيعته[1].

فالمشرِّع لو أراد اعتبار هذه اللوائح من القوانين لما تعمد قصر المماثلة بينها على الحجية القانونية لكل منهما ومما يؤيد هذا الاستنباط إن مبادئ الدستور تظل نافذة وقت صدور هذه اللوائح ودعامة هذه المبادئ جميعاً مبدأ فصل السلطات.[2]

هذا فيما يتعلق بموقف الفقه المصري من تكييف " القرارات بقوانين " وأمّا عن موقف الفقه الأردني فإنه يكاد يجمع على أن القوانين المؤقتة ما هي في حقيقة الأمر إلا قرارات إدارية، وإن كانت لها قوة القانون فان القوانين المؤقتة وتبعاً لتكييفها السابق ينبغي أن تخضع لرقابة محكمة العدل العليا باعتبار هذه القوانين صادرة عن الهيئة التنفيذية ولذلك فان غالبية الفقه في الأردن انتقد وبشدة موقف محكمة العدل العليا التي اعتبرت القوانين المؤقتة أعمالاً تشريعية لا يمكن النظر على أنها كذلك ولقد ناشد هذا الفقه محكمتنا الموقرة بضرورة إعادة النظر في موقفها واجتهادها وبضرورة اعتبار القوانين المؤقتة قرارات إدارية[3] .

الفرع الثالث : موقف المشرّع الأردني

لقد رجّح المشرِّع الأردني المعيار الشكلي في اطار تحديد الطبيعة القانونية في القوانين المؤقتة في قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992 عندما نص بوضوح على اختصاص المحكمة بالنظر في الطعون المتعلّقة بمدى مشروعية القوانين المؤقتة وتحديداً في المادة (9/أ) من ذلك القانون على اختصاصها "

---

(1) السنهوري، مخالفة التشريع للدستور، مرجع سابق، ص16، وما بعدها.

(2) جرانه، محمد زهير،الأمر الإداري ورقابة المحاكم القضائية له في مصر، ص 158، مشار إليه عند،سامي جمال الدين،،لوائح الضرورة، مرجع سابق، ص 98.

(3) الحياري، عادل، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص682. العوامله، منصور، الوسيط في النظم السياسية، مرجع سابق، ص279. الخطيب، نعمان، القوانين المؤقتة، المرجع السابق، ص244.



بالطعون التي يقدمها أي متضرر يطلب وقف العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للدستور".

إنّ دلالة النص واضحة على إجازة الطعن بدعوى أصلية للمطالبة بوقف العمل باي قانون مؤقت لعدم دستوريته والشرط الوحيد أن يكون المدعي متضرراً من هذا القانون.

وهذا الاختصاص لمحكمة العدل العليا الذي استحدثه المشرِّع في قانون عام 1992 إنما يؤكد على أنها قرارات إدارية وليست قوانين، إذ لو كانت قوانين عادية لما أمكن الطعن بها أمام محكمة العدل العليا، وقد تم الطعن بالعديد من القوانين المؤقتة أمام محكمة العدل العليا منذ ذلك التاريخ، ومن أبرز وأشهر تلك القوانين المؤقتة قانون المطبوعات والنشر المؤقت رقم (27) لعام 1997، حيث تم الطعن بعدم مشروعية هذا القانون أمام محكمة العدل العليا والتي رأت بأنه مخالف للدستور وقضت بوقف العمل به كما سنتحدث عن ذلك لاحقاً وبشيء من التفصيل .

وفي ختام هذه الآراء المتباينة لتكييف القوانين المؤقتة لا بد من تسليط الضوء على أهم الآثار والنتائج المترتبة على تكييف محكمتنا الكريمة للقوانين المؤقتة باعتبارها أعمالاً تشريعية على ضوء المعيار الموضوعي الذي انتهجته، وتتمثل الآثار باختصار ما يلي :

من جانب مخاصمة مشروعية القوانين المؤقتة : لا يجوز مخاصمة مشروعية القوانين المؤقتة بدعوى تجاوز حدود السلطة أمام محكمة العدل العليا ، وذلك لأن محل هذه الدعوى هو القرارات الإدارية فقط " فإن القوانين الصادرة عنها بهذه الصفة لا تعتبر قرارات إدارية ، بل عملاً تشريعياً ، ولا تختص محكمة العدل العليا بإلغائها بدعوى الإلغاء مباشرة ، ولذا تقرر رد الدعوى لعدم الاختصاص" [1]، لهذا يتعين اللجوء الى دعوى عدم الدستورية لمخاصمة مشروعية القوانين المؤقتة، وبهذا يختلف اجتهاد محكمة العدل العليا عن اجتهاد القضاءين الفرنسي والمصري.

أما من حيث نطاق القوانين المؤقتة : فتملك الحكومة بمقتضى القوانين المؤقتة تنظيم أي موضوع أوجب الدستور تنظيمه بقانون عادي، فتقول محكمة العدل العليا

---

(1) عدل عليا، 1977/6/26م، مجلة نقابة المحامين، 1977م، ص1183.

في هذا الشأن أن الفقه والقضاء قد انعقد على أن القانون المؤقت يستطيع أن يتناول بالتشريع ما يتناوله القانون من موضوعات"[1]، وعليه تملك الحكومة وفق هذا الاجتهاد القضائي وضع قوانين مؤقتة في جميع المجالات بما فيها الموضوعات التي حجزها الدستور صراحة للقانون.

وإذا كانت غالبية الفقه[2]، ترى أن القوانين المؤقتة تستطيع بالتشريع تناول ما يتناوله القانون العادي من موضوعات، فتملك كل ما تملكه القوانين العادية، فإن البعض حاول تضييق نطاق القوانين المؤقتة باستبعاد بعض الموضوعات من مجالها، فقد استبعد البعض قوانين الانتخاب من ميدان القوانين المؤقتة التي يقابلها في مصر لوائح الضرورة ، وحجتهم في ذلك أن وجوب دعوة البرلمان الى اجتماع غير عادي عل وجه الاستعجال لعرض لوائح الضرورة عليه ، يفترض أن يكون ذلك بناءً على قانون الانتخاب المعمول به وقت اجتماع البرلمان ، كما استبعد جانب آخر بعض الموضوعات من ميدان القوانين المؤقتة ، وهي الموضوعات التي تمس الحقوق السياسية والحريات العامة ، وعلة ذلك أن المشرّع الدستوري قد عهد بتنظيم تلك الموضوعات إلى البرلمان باعتباره هيئة سياسية ، وهي صفة لا تتمتع بها السلطة التنفيذية حين وضع القوانين المؤقتة ، فهي تقوم بذلك بوصفها هيئة ادارية لا هيئة سياسية[3]، كما استبعد جانب آخر المجالات المحجوزة دستورياً للقانون من ميدان القوانين المؤقتة ، وحجتهم في ذلك أن الموضوعات المحتجزة للقانون دستورياً يجمعها طابع واحد وهو أن تنظيمها لا يكون وليد الضرورة أو من خلق الظروف الاستثنائية ، والقول بغير ذلك يعني أنه ليس هناك مبرر أو حكمة في أن

---

(1) عدل عليا، 1972/12/3، مجلة نقابة المحامين، ص30، 1973م .

(2) حافظ، محمود، القرار الإداري، مرجع سابق، ص276؛ الطماوي، سليمان، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص519 .

(3) جرانه، حسن راشد، التشريع الحكومي، ص115، مشار اليه في القرار الإداري، . الطماوي، مرجع سابق، ص519.



يتضمن الدستور هذه المواد العديدة التي تنص على احتجاز تلك الموضوعات للقانون [(1)].

أما بخصوص قيمتها القانونية فإنها تتمتع بذات القيمة القانونية التي تتمتع بها القوانين العادية " ويكون لهذه القوانين المؤقتة التي يجب ألا تخالف أحكام هذا الدستور قوة القانون " [(2)]، وبهذا يمكن للقوانين المؤقتة تعديل أو إلغاء أي قانون عادي [(3)]، وذلك لأن القاعدة القانونية تعدل أو تلغي بقاعدة قانونية لها في القيمة القانونية أو بقاعدة أعلى سواء أكان التعديل أو الإلغاء صريحاً أو ضمنياً ، ولعلّ الحكمة من منحها قيمة القانون العادي تتمثل في أن ظروفاً استثنائية طرأت تهدد أمن البلاد وتحتاج لعلاج سريع بينما البرلمان غير قائم لأي سبب من الأسباب فمن البديهي أن تقوم الحكومة – وهي المستمرة في أداء مهماتها – بتلافي هذه الطوارئ حتى ولو اضطرها الأمر الى تعديل قانون عادي أو إلغائه [(4)]، كذلك يجب ألا تخالف أحكام المادة (94) من الدستور القواعد الدستورية قاطبة [(5)].

2.2 القيود الدستورية الواردة على سلطة الحكومة على إصدار القوانين المؤقتة

لقد أشرنا فيما سبق إلى أنّ الدساتير الأردنية المتعاقبة كما الدساتير المقارنة أجازت للسلطة التنفيذية مباشرة جزء من اختصاصات السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل بالتشريع، إلّا أنها وضعت قيوداً معينه يجب عليها مراعاتها، وعدم الخروج عليها عند التشريع الاستثنائي، حتى لا تستغل هذه الرخصة، وبنفس الوقت تبقي خاضعة للرقابة بشقيها البرلماني، والقضائي. ولقد اختلفت الدساتير في تقييدها للسلطة التنفيذية، وهي تمارس سلطاتها الاستثنائية في التشريع، وهذا

---

(1)جمال الدين، سامي، لوائح الضرورة ، مرجع سابق، ص101.

(2) انظر المادة (94) من الدستور الأردني لعام 1952م.

(3) حافظ، محمود، القرار الإداري، مرجع سابق، ص274.

(4) صبري، السيد، مرجع سابق، ص479 ؛ القباني، بكر، دراسة في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص444.

(5) الطماوي، سليمان، النظرية العامة، مرجع سابق، ص518.

الاختلاف ليس تقديره المباشر اختلاف وجهات نظر المشرّع الدستوري في كل دولة إلى هذا النوع من التشريع بقدر ما هو ملاءمته لظروف معينه عاشتها، وتعيشها كل دولة يجسّدها دستورها، حتى أنه في الدولة الواحدة نجد أنّ الشروط والقيود تتباين أحيانا بتأثير من التطور الدستوري المصاحب لأوجه التطورات الأخرى الاجتماعية، والاقتصادية والثقافية.[1]

وتتمثل القيود الدستورية على سلطة الحكومة في وضع القوانين المؤقتة في مسألتين أساسيتين: القيد الزمني والقيد الموضوعي وهو ما سنتحدث عنه في المطلبين التاليين:

1.2.2 القيد الزمني

يقصد بالقيد الزمني: الفترة الزمنية التي أجاز بها المشرِّع الدستوري للسلطة التنفيذية حق إصدار القوانين المؤقتة خلالها، فالدستور الأردني كما الدساتير المقارنة قيّد السلطة التنفيذية بفترة زمنية مؤقتة ومحددة لإصدار التشريعات الاستثنائية خلال غيبة صاحب الاختصاص الأصيل بالتشريع، والتي تباينت حسب التطور السياسي والتشريعي لكل دولة، إلاّ أن المشرّع الدستوري الأردني حسم موضوع إصدار القوانين المؤقتة من قبل السلطة التنفيذية، من حيث الزمن في ظل التعديلات الأخيرة التي أجراها على الدستور عام 2011، وعلى وجه التحديد المادة (94) من الدستور، حيث حصر هذه الحالة في حالة حل مجلس النواب فقط.

ويكون المشرِّع الدستوري بذلك قد الغي الحالة السابقة المتمثلة بعدم الانعقاد، والتي وردت بالدساتير الأردنية السابقة، ويكون بذلك قد تميّز عن المشرع المصري من حيث قيد الزمن بحسب نص المادة 147، والتي تنص على إصدار مراسيم القوانين في فترات ما بين الانعقاد والحل.

إلاّ إننا ارتأينا أن نستعرض جميع الحالات التي أشارت إليها الدساتير الأردنية المتعاقبة نظراً لكون الحكومات المتعاقبة في الأردن، قد توسعت في ممارسة هذه الصلاحية، ولأنه يلاحظ وليومنا هذا أنّ مجالس الأمّة المتعاقبة قد أثقلت بالكم الهائل

([1]) الخطيب، نعمان، القوانين المؤقتة، مرجع سابق، ص 256 .

من القوانين المؤقتة التي أصدرتها الحكومات المتعاقبة، في الفترة التي سبقت التعديلات الدستورية، ومن هنا تأتي أهمية دراستنا للحالات الزمنية السابقة للتعديل الأخير، ففي القانون الأساسي لشرق الأردن لعام 1928، نصت المادة (41) بالقول " إذا اقتضت الضرورة حينما يكون المجلس التشريعي غير منعقد أن تتخذ تدابير مستعجلة ..... الخ". كما نصّت المادة (53) من الدستور الأردني الصادر عام 1947 نصت على أنه " عندما يكون المجلس غير منعقد يحق لمجلس الوزراء .....الخ".

وكانت المادة (94) من الدستور الأردني لعام 1952 قبل التعديل تنص، على أنّه " عندما يكون مجلس الأمّة غير منعقد أو منحلا يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك....الخ". وبالتالي فإنه إذا صدر قانون مؤقت خلال فترة الانعقاد العادي لمجلس الأمة في غير الحالات السابقة كان القانون المؤقت منعدماً لعيب عدم الاختصاص الجسيم باعتداء السلطة التنفيذية على اختصاص السلطة التشريعية، ونستعرض فيما يلي هذه الحالات التي تضمنتها الدساتير الأردنية قبل أن يحددها التعديل الأخير بحالة الحل فقط.

الحالة الأولى: عدم انعقاد البرلمان .

إنّ اصطلاح عدم انعقاد البرلمان له مدلولان الأول عدم انعقاده في الفترة الواقعة بين الدورات العادية وغير العادية والاستثنائية، والثاني (وهو مدلول واسع) يشمل كذلك حالة أرجاء مجلس الأمّة.[1]

1- الفترة الواقعة بين دورات انعقاد مجلس الأمّة

وهذه الفترة تشمل العطل البرلمانية، أي الفترة الفاصلة بين الدورات البرلمانية، وهي الفترة التي تفصل بين ادوار الانعقاد سواء كانت أدوار الانعقاد العادية أم غير العادية والاستثنائية .[2] الدورة العادية لمجلس الأمة هي واحدة كل سنه، تبدأ في التاريخ الذي يدعى فيه المجلس إلى الاجتماع أي في اليوم الأول من شهر تشرين

([1]) الشطناوي، على خطار، عدم كفاية الرقابة، مرجع سابق، ص 104 .

([2]) الطماوي، سليمان،النظرية العامة للقرارات الإدارية، القاهرة، دار الفكر العربي، 1977 ص 512 .

الأول من كل سنة، وقد كان الامتداد الزمني للدورة العادية أربعة شهور وأصبح وبموجب التعديلات الدستورية الأخيرة ستة شهور[1]، إلا إذا حل الملك مجلس النواب حيث تتوقف جلسات مجلس الأمة.

أما الدورة غير العادية وهي الدورة التي يعقدها مجلس الأمة خلال الأربعة أشهر من تاريخ حلة حسب نص الفقرة الأولى من المادة 73 من الدستور الأردني، وتعتبر هذه الدورة كالدورة العادية، من حيث خضوعها للتمديد والتأجيل وفي كل الأحوال لا يجوز أن تتجاوز هذه الدورة يوم 30 أيلول لتمكين مجلس الأمة من عقد دورته العادية في أول شهر تشرين الأول، أما إذا عقدت الدورة غير العادية الأولى في شهري تشرين الأول وتشرين الثاني فتعتبر عندئذ أول دورة عادية لمجلس النواب[2].

وللملك أن يدعو مجلس الأمّة إلى الاجتماع في دورات استثنائية ولمدة غير محددة لإقرار أمور معينة تحدد في الإرادة الملكية، وكما يدعى إلى دورة استثنائية بإرادة ملكية فإنها تفض بنفس الطريقة. كما انه يتم الدعوة إلى عقد دورة استثنائية بطلب من الأغلبية المطلقة في مجلس النواب، وانعقاد الدورة الاستثنائية على هذا النحو يكون وجوبياً. وبرأي جانب من الفقه، فإن الشرط الزمني لإصدار القوانين المؤقتة في مرحلة ما قبل التعديل كان يتوافر في الفترة الواقعة بين الدورات العادية والاستثنائية، إذ يكون البرلمان فيها في عطلة برلمانية لا يملك فيها ممارسة مهماته الدستورية، لذا أناط الدستور مزاولة هذه الوظيفة بالسلطة التنفيذية لضمان استمرار مهمات الوظيفة التشريعية.[3]

([1]) بتقديرنا فإن من المشرع الدستوري حسناً فعل عندما مدد مدة الدورة العادية من أربعة أشهر إلى ستة، مع أننا نرى أنه لو جعلها تسعة أشهر كما هو في مصر لكان ذلك أفضل لإتاحة مزيد من الوقت للمجلس التشريعي للنظر فيما يعرض عليه من قوانين.

([2]) المادة (73) من الدستور، فقرة (1، 2، 3)..

([3]) الشطناوي، علي خطار، عدم كفاية الرقابة، المرجع السابق، ص 105.



2. **فترة مابين الفصلين التشريعيين**

يتحقق عدم انعقاد البرلمان في الفترة الواقعة ما بين الفصلين التشريعيين، أي مابين انتهاء مدة الفصل التشريعي للبرلمان القديم وانعقاد البرلمان الجديد[1]. ووفقاً للمادة (68) من الدستور الأردني فإنّ مدة مجلس النواب أربع سنوات شمسية، تبدأ من تاريخ إعلان نتائج الانتخابات العامة في الجريدة الرسمية، وللملك أن يمدد مدة المجلس بإرادة ملكية إلى مدة لا تقل عن سنة واحدة ولا تزيد على سنتين" ويجب – وفقاً لذات المادة - إجراء الانتخابات خلال أربعة أشهر التي تسبق انتهاء مدة المجلس، فإذا لم يكن الانتخاب قد تم عند انتهاء مدة المجلس أو تأخر لسبب من الأسباب يبقى المجلس قائما حتى يتم انتخاب المجلس الجديد.

ولا يختلف الفقه الدستوري حول اعتبار المجلس غير منعقد في الفترة الواقعة ما بين نهاية أخر دور في فصل تشريعي وبداية الدور الأول في فصل تشريعي أخر "[2] أمّا حول جواز إصدار القوانين المؤقتة خلال تلك الفترة على اعتبار المجلس التشريعي غير منعقد فيرى جانب من الفقه " إن فترة ما بين الفصلين التشريعيين هي من الفترات التي يجوز خلالها إصدار القوانين المؤقتة. [3]

3. **فترة إرجاء اجتماع مجلس الأمّة**

خولت الفقرة الأولى من المادة (78) من الدستور الملك حق أرجاء اجتماع مجلس الأمّة، بحيث يجوز له إرجاء الاجتماع بإرادة ملكية تنشر في الجريدة الرسمية لتاريخ معين يحدد في الإرادة الملكية بشرط أن لا تتجاوز مدة الأرجاء أكثر من شهرين، وبذلك يكون البرلمان غير منعقد في فترة أرجاء الاجتماع، الأمر الذي

([1]) جمال الدين، سامي،لوائح الضرورة وضمانات الرقابة القضائية، منشأة المعارف الإسكندرية، 1982،ص 80 وانظر بنفس المعنى، عبدالفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري، المنصورة 1979،ص 49.

([2]) الجمل، يحي،النظام الدستوري في الكويت مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة، مطبوعات جامعة الكويت، كلية الحقوق والشريعة، القانون العام 1970- 1971، ص 221

([3]) الحياري، عادل، القوانين المؤقتة، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، عمان ملحق خاص، تشرين الأول 1977، ص 29.

كان يشكِّل قبل التعديلات الدستورية الأخيرة سندا لتحقيق الشرط الزمني والذي يعطي السلطة التنفيذية الحق في ممارسة وظيفة التشريع في هذه الفترة.

4. فترة تأجيل جلسات مجلس الأمّة

نصت المادة (81) من الدستور بالقول " للملك أن يؤجل بإرادة ملكية جلسات مجلس الأمّة ثلاث مرات فقط على انه لا يجوز أن تزيد عدد التأجيلات في غضون أية دورة عادية واحدة على شهرين بما في ذلك مدة الأرجاء، ولا تدخل عدد هذه التأجيلات في حساب مدة الدورة . وأجازت الفقرة الثانية من هذه المادة لكل من مجلسي الأعيان والنواب أن يؤجل جلساته من حين لأخر وفق نظامه الداخلي .

ويتضح من هذا النص، أن الفرق بين أرجاء اجتماع مجلس الأمّة وتأجيل جلسات المجلس يكمن في انه في الحالة الأولى لا يكون المجلس في حالة انعقاد على عكس ما هو في الحالة الثانية حيث يكون المجلس في حالة انعقاد، والسؤال الذي كان مطروحاً قبل التعديلات الدستورية الأخيرة: هل يتوافر القيد الزمني في حالة تأجيل جلسات مجلس الأمّة وهل تملك الحكومة الحق في إصدار القوانين المؤقتة في تلك الفترة ؟

لقد أجابت على ذلك محكمة العدل العليا عندما اعتبرت فترة تأجيل جلسات مجلس الأمّة من قبيل عدم انعقاد المجلس وبالتالي يجوز للحكومة إصدار قوانين مؤقتة في هذه الفترة فقد قضت المحكمة بأن " المادة 94 من الدستور قد نصت على ما يلي (عندما يكون مجلس الأمّة غير منعقد أو منحلا يجوز لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة...) ومن هذا النص يتضح انه يشترط لإصدار القوانين المؤقتة من السلطة التنفيذية أن يكون مجلس الأمّة غير منعقد، وحيث أن مجلس الأمّة لا يكون منعقدا في فترة التأجيل المنصوص عليها في المادة (81) من الدستور فان من حق مجلس الوزراء بموافقة جلالة الملك وضع قوانين مؤقتة في هذه الفترة . وبالتالي يكون السبب الأول الذي استند إليه المستدعي حقيقا بالرد. [1]

ونحن مع ذلك الجانب من الفقه الذي كان ينتقد موقف محكمة العدل العليا وكان يفضل تفسير مضمون المادة (94) تفسيراً ضيقاً باعتبارها تقرر حكماً استثنائياً

([1]) عدل عليا 1972\12\3 مجلة نقابة المحامين، 1973، ص 30 .

ولزوم اعتبار حالة تأجيل جلسات مجلس الأمّة تخرج عن الحالتين التي نصت عليها المادة (94) وهما حالة عدم انعقاد المجلس أو حالة حله.[1]

وفي ذات السياق ذهب البعض إلى أنّ المادة (81) من الدستور تعطي الحق للملك في تأجيل الجلسات، ولكنها لا تفيد أن الدورة قد انتهت، لأنه لو قيل أن التأجيل المشار إليه ينهي الدورة، لكان معنى ذلك إن الاجتماع الذي يلي فترة التأجيل يعتبر دورة جديدة، وبالتالي يخضع لما تخضع له الدورة الجديدة من أصول ومراسيم من حيث قيام الملك بتوجيه الدعوة لأعضاء البرلمان للاجتماع وافتتاح الدورة من قبل الملك بإلقاء خطاب العرش في المجلسين مجتمعين في حين انه من المقرر دستوريا أن الدعوة لا توجه، حين فترة التأجيل ولا تلقى خطبة العرش، ولذلك تبقى الدورة مستمرة دستوريا بقطع النظر عن مدة أو مدد التأجيل المشار إليها. [2] .

إنّ النص الدستوري المانح لهذه الصلاحية هو - وفقاً لأنصار هذا الاتجاه - نص استثنائي لا يصح التوسع فيه وبالتالي يجب قصره في حدود الزمن على مابين ادوار الانعقاد، ثم إن الدستور إذا كان اطمأن إلى السلطة التنفيذية تخول لها إصدار تشريعات الضرورة فيما بين ادوار الانعقاد فذلك لأنها على وفاق مع السلطة التشريعية وستعرض عليها هذه التشريعات فورا في دور غير عادي أمّا في حالتي التأجيل والحل فالسلطة التنفيذية على خلاف مع السلطة التشريعية وما يجوز في حالة الوفاق لا يجوز في حالة الخلاف.[3] .

وحسناً فعل المشرِّع الدستوري في التعديلات الأخيرة عندما اقتصر الأمر على فترة حل البرلمان لأن المادة (94) من الدستور التي كانت تتحدث عن حالة عدم الانعقاد فسرت تفسيراً على خلاف الواقع ، فتأجيل الجلسات لا يعني بأي حال عدم

([1]) حافظ، محمود، القضاء الإداري في الأردن، مرجع سابق، ص 132.

([2])الحياري، عادل،(القوانين المؤقتة)المرجع السابق، ص 25 .

([3]) السنهوري، عبدالرزاق، مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، مجلة مجلس الدولة، دار النشر للجامعات المصرية، القاهرة، عدد يناير، السنة الثالثة 1956، ص12.



الانعقاد ، فالمجلس في هذه الحالة قائم ومنعقد ولكن لسبب ما تم تأجيل جلساته لذا فلا يجوز اعتباره غير منعقد واستخدام السلطة لهذه الفترة وإصدار قوانين مؤقتة كان برأينا يعتبر انحرافاً في استعمال هذا الحق من قبل السلطة التنفيذية .

5. فترة الحل

إذا كانت الدساتير الثلاثة الصادرة في الأردن قد نصت على حالتين يجوز فيها للسلطة التنفيذية إصدار قوانين مؤقتة وهما حالة عدم انعقاد البرلمان وحالة حله، فقد تدخل المشرِّع الدستوري وأجرى تعديلا على المادة (94) انسجاماً مع المطالب السياسية بإجراء إصلاحات سياسية لتقييد السلطة التنفيذية بعدم التوسع في إصدار القوانين المؤقتة والذي بموجبه أعطى للسلطة التنفيذية حق إصدار قوانين مؤقتة في حالة حل البرلمان فقط .

ويكون المشرِّع الدستوري بذلك قد ألغى حالة عدم الانعقاد وباعتقادنا أن السبب الذي حدا بالمشرِّع لاتخاذه هذه الخطوة وإجراء التعديل المشار إليه، هو أن الحكومات المتعاقبة التي شكلت في الأردن قد تعسفت في استعمال الحق الذي منحه الدستور لها وأصدرت كماً هائلاً من القوانين المؤقتة، مستغلة في ذلك التفسير الواسع لنص المادة (94) من الدستور وخاصة فيما يتعلق بحالة " عدم الانعقاد".

لقد ساهمت التعديلات الدستورية في مجملها وليس فقط فيما يتعلق بالمادة (94) في عدم إعطاء الفرصة للسلطة التنفيذية لاستغلالها في إصدار قوانين مؤقتة، فالمادة (74) من الدستور كانت تعطي الملك الحق المطلق في تأجيل الانتخاب تأجيلاً عاماً، إلاّ أن التعديل أوجب إجراء انتخابات تشريعية جديدة خلال أربعة أشهر من تاريخ الحل وإلاّ عاد مجلس النواب المنحل بحكم الدستور، وهذا بالنتيجة يساهم كثيراً في الحد من سلطة الحكومة في إصدار القوانين المؤقتة.

فالأثر المترتّب على تعديل المادة (73) من الدستور يتمثل في أنه " لا يمكن بأي حال من الأحوال تغييب مجلس النواب لأكثر من أربعة أشهر،إذ يجب على الحكومة التي تشكل بعد حل مجلس النواب أن تجري انتخابات تشريعية خلال أربعة أشهر من تاريخ الحل وإلاّ عاد مجلس النواب المنحل بحكم الدستور، فمن شأن هذا التعديل أن يضمن عدم تغييب السلطة التشريعية لأكثر من أربعة أشهر، وبالنتيجة إعادة



التوازن المفقود بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فيما يتعلّق بإجراء الانتخابات بعد حل مجلس النواب "[1]

وبالعودة إلى المادة (94) من الدستور فقد تم تعديلها كما أشرنا بحيث أصبح النص كالأتي " 1- عندما يكون مجلس النواب منحلا يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة ....."، وكلمة منحلاً تعني عدم الوجود الفعلي أو القانوني لمجلس الأمّة أي الفترة الواقعة بين حل المجلس وإجراء الانتخابات لمجلس جديد ولم يكن هنالك خلاف عند السياسيين أو القانونيين حول مدلول هذا الشرط المتعلق بوقت إصدار القانون المؤقت.[2]

فحل المجلس يعني إنهاء الفصل التشريعي كاملاً، إمّا نهاية مبتسرة قبل إكمال مدته الدستورية، بسبب الحل، أو إنهاء المدة المحددة بالدستور وإلى أن يتم انتخاب المجلس الجديد.

وفي مصر أثارت عبارة (غيبة البرلمان) خلافاً فقهياً حول ما إذا كانت هذه الفترة تشمل الحالة التي يتوقف فيها العمل بالدستور وتعطل الحياة النيابية كما حصل مؤخراً هناك، والرأي الغالب أن ما يحدث في فترت (تركيز السلطة) أو (اندماج السلطات) حيث يوقف أو يلغي العمل بالدستور وتتولى السلطة القائمة وهي الحكومة غالباً وظيفتي التشريع والتنفيذ معا فإنّه لا يمكن أن يصدق على أعمال التشريع التي تمارسها السلطة وصف لوائح الضرورة أو اللوائح التشريعية، وبالتالي لا ينطبق عليها ما ورد في نص المادة (147) من الدستور من قيود كضرورة عرضها على البرلمان في أول اجتماع له(بعد عودة الحياة النيابية في هذه الحالة) رغم إن اصطلاح (غيبة البرلمان) يمكن أن يتضمن هذه الحالة، والسبب في هذا الاستبعاد

([1]) نصراوين، ليث، أثر التعديلات الدستورية لعام 2011 على السلطات العامة في الأردن، بحث منشور في مجلة " دراسات علوم التشريعية والقانون "، م40، العدد1، 2013، تصدر عن الجامعة الأردنية، ص228.

([2]) الحموري، محمد، القوانين المؤقتة بين أحكام الدستور وأحكام السياسة، مجلة أبحاث نقابة المحامين ...، ص 14.



هو أن الغيبة الواردة في النص تعني الغيبة الدستورية أي تلك التي تحدث وفقا للدستور .(1)

فالمشرِّع الدستوري – وفقاً لوجهة النظر هذه - لم يقصد باصطلاح " غيبة مجلس الشعب " شمولها لفترة تركيز السلطة وإنما قصد تلافي الخلاف الذي كان يحصل في السابق بحيث يشمل هذا النص جميع حالات غياب المجلس الدستورية).(2)

فعبارة " غيبة مجلس الشعب" الواردة في الدستور المصري إنما هي الغيبة التي تحدث فيما بين ادوار انعقاد المجلس أو بسبب حل هذا المجلس أو بسبب وقف جلساته أو في فترة ما بين الفصلين التشريعيين وهي الفترة التي يجري خلالها انتخاب المجلس وذلك وفقا للمادة (92) من الدستور المصري.(3)

وفيما يتعلق بفترة الحل فالرأي الغالب في مصر أنها لا تعتبر فترة داخلة بين أدوار انعقاد البرلمان، فالحل لا ينهي فقط دور الانعقاد، وإنما ينهي الفصل التشريعي كله وعندما ينعقد المجلس الجديد فانه يبدأ فصلا تشريعا جديداً .(4) فالفترة بين حل المجلس وانعقاد المجلس الجديد لا تعتبر مابين ادوار الانعقاد بل هي فترة واقعة بين فصلين من فصول التشريع وعلى ذلك فلا يجوز للسلطة التنفيذية أن تصدر خلالها مراسيم بقوانين.(5)

وبالعودة الى الوضع في الأردن فإن الباحث يرى أن تحديد فترة زمنية واحدة فقط تتمثل بالحل كفترة يرخص بها بإصدار قوانين مؤقتة على خلاف بعض التشريعات العربية أمر إيجابي لأن السماح للسلطة التنفيذية بالحالات السابقة التي تم

---

(1) جمال الدين، سامي،لوائح الضرورة، المرجع السابق، ص 78

(2) الطهراوي، هاني،نظرية الضرورة في القانون الإداري والدستوري وتطبيقاتها في التشريع الأردني " دراسة مقارنة "، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، القاهرة 1992، ص 364.

(3) الحموري، محمد،القوانين المؤقتة بين أحكام الدستور وأحكام السياسة، مجلة أبحاث نقابة المحامين ...، ص 14.

(4) محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 417.

(5) السيد صبري، اللوائح التشريعية، مرجع سابق، ص 28.

ذكرها كانت تؤدي إلى نتائج غير مقبولة، فالسلطة التنفيذية كانت دائما تتذرع بحالات التأجيل والإرجاء لإصدار قوانين مؤقتة.

ورغم أن اقتصار سلطة الحكومة على إصدار القوانين المؤقتة من الناحية الزمنية أصبح مقتصراً على فترة الحل ، وهو كما أشرنا أمر محمود – إلاّ أن هنالك إشكالية دستورية تثور في هذا السياق – حيث أصبحت مدة الدورة العادية لمجلس الأمة وفقاً للتعديلات الدستورية ستة أشهر[1]، ولم تعد أربعة أشهر كما كانت سابقاً . ومعنى ذلك أن مدة عدم الانعقاد ستكون ستة أشهر إذا لم يتم تمديد الدورة العادية لثلاثة أشهر إضافية فما هو الحل لو طرأت حاجة ماسّة إلى إصدار قانون مؤقت خلال فترة عدم الانعقاد ؟

إننا نعتقد أن الحل ليس بالعودة إلى النص السابق لأنه كما رأينا كان يوسّع من سلطة الحكومة في إصدار القوانين المؤقتة ، ولكن الحل في تمديد مدة الدورة العادية لمجلس الأمّة لما هو أكثر من ستة أشهر وكما هو الحال في العديد من دول العالم.

2.2.2 القيد الموضوعي

لكي تمارس السلطة التنفيذية حقها في الرخصة الممنوحة لها بموجب الدستور في إصدار القوانين المؤقتة فانه يتعين إلى جانب توفر القيد الزمني أن يتوافر قيد أخر هو القيد الموضوعي أي وجود الضرورة.والتي تشكل الجوهر والأساس العملي لإصدار القوانين المؤقتة، وإلى الحد الذي تسمى معه هذه التشريعات بلوائح الضرورة وأحياناً مراسيم الضرورة في بعض الأنظمة القانونية المقارنة.

فحالة الضرورة التي تشكل قيداً أساسياً على سلطة الحكومة بالتشريع الاستثنائي والتي تبيح المحظورات والضرورة تقدر بقدرها، توجد كلما وجدت الدولة في وضع لاتستطيع فيه أن تواجه أخطار معينة، سواء كان مصدرها داخلياً أو خارجيا إلاّ بالتضحية بالاعتبارات الدستورية التي لا يمكن تجاوزها في الأوضاع العادية، فمنذ وجود الإنسان وقيام الدولة وهو يواجه أحداث طارئة ومفاجأة تهدد استقراره، وبنفس الوقت تكون متفاوتة من زمان لأخر ومن مكان لأخر أي إنها نسبية.

([1]) المادة 78 من الدستور .

وتقوم نظرية الضرورة في القانون الدستوري على وجود خطر جسيم وحال يهدد كيان الدولة وسلامتها بحيث لا تجدي القواعد القانونية القائمة لمواجهته، وقد يكون هذا الخطر خارجياً كالحرب، أو داخلياً كالثورة، أو العصيان المسلح، أو الاضطرابات، أو الكوارث التي لا يجدي التنظيم القانوني القائم في مواجهتها . [1]

ففكرة الضرورة تقوم على أساس وجود ظروف استثنائية تستدعي تركيز كافة السلطات والاختصاصات في الدولة في أيدي جهاز أو شخص واحد يقوم بتلك السلطات في ظل الظروف الاستثنائية العصيبة فنظرية الضرورة تفترض بل تتطلب توافر حدث غير عادي وغير متوقع يندد بتهديد جاد ومؤثر على سير المؤسسات الدستورية، الأمر الذي يتطلب إجراءات عاجلة للمحافظة على كيان الدولة والمواطنين وصالح الأمّة .[2]

ولا يوجد مقياس مادي تقاس به جسامة الخطر المؤدي لحالة الضرورة، ولكن ذلك الخطر يجب أن يكون ذا طبيعة استثنائية، حتّى يمكن أن يقال أنّه خطر جسيم، ذلك أن الخطر المعتاد والمتوقع يمكن أن يحسب حسابه، ويمكن التغلب عليه من خلال القوانين النافذة ، ويجب أن يكون الخطر حالا ، ولا يمكن أن يكون الخطر حالاً، إذا كان من الممكن التنبؤ به قبل وقوعه بفترة طويلة، بحيث يجري الأعداد لمواجهته، كذلك فان الخطر لا يكون حالا إذا كان وقع بالفعل وانتهي أمره، واحدث أثرة، لكن الخطر يكون حالاً إذا كان على وشك الوقوع على نحو مؤكد وأن يكون قد بدأ فعلاً، ولكنه لم ينتهِ بعد وذلك إن انتهاء الخطر بمعني وقوع الفعل نفسه، وانتهائه في إطار القانون الدستوري، لذلك فإن الخطر الذي يثير نظرية الضرورة

([1]) العصار، يسرى، نظرية الضرورة في القانون الا دستوري والتشريع الحكومي في فترة إيقاف الحياة النيابية، مجلة المحامي، جمعية المحامي الكويتية، الـــسنة العـــشرون، 1996/817، ص8.

([2]) الشطناوي، فيصل، الرقابة على مشروعية القوانين في الأردن، بحث منشور في مجلة المنارة م 13، العد د 8، 2007 ص 330.

يتعين أن يكون جسيماً وحالاً، لكنه لم يكتمل بعد، ولم يصل إلى مداه الذي يقصد إليه[1]

وقد أشار الدستور الأردني إلى بعض صور الضرورة وعلى سبيل المثال في المادة (1/13) ومن قبيل ذلك حالة الحرب، وقوع خطر عام، أو حريق، أو طوفان أو مجاعة أو زلزال، أو مرض وباء شديد للإنسان أو الحيوان، أو آفات حيوانية أو حشرية أو نباتية أو أية آفة أخرى مثلها أو في أي ظروف أخرى مثلها قد تعرض سلامة جميع السكان أو بعضهم إلى الخطر .

وقد أشار جانب من الفقه إلى الشروط التي يمكن معها القول بتوفر حالة الضرورة ومن أهم هذه الشروط :[2]

أولاً: لا يجب استخدام هذه الرخصة إلا في حالة قيام خطر مهدد لكيان الدولة وأمنها.

ثانياً: ألا يكون هناك متسع من الوقت لدعوة البرلمان وتقرير ما ينبغي تقديره.

ثالثاً: لا بد أن تعرض السلطة التنفيذية تشريع الضرورة بمجرد أمكان اجتماع البرلمان لأخذ موافقته عليها.

القضاء الإداري في مصر أكد بدوره على وجوب توافر مثل هذه الشروط لحالة الضرورة، حيث حددت محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر بتاريخ 26 يونيو 1951 شروط هذه النظرية فيما يلي :

1. أن يكون هناك خطر جسيم مفاجئ يهدد النظام والأمن.
2. أن يكون العمل الذي صدر من الإدارة، هو الوسيلة الوحيدة لدفع هذا الخطر.
3. أن يكون هذا العمل لازماً ضمناً فلا يزيد على ما تقضي الضرورة.

---

(1) الجمل، يحيى، نظرية الضرورة، في القانون الدستوري ، ط4 دار النهضة العربية 2005، ص 23 – 24.

(2) البزاز، عبد الرحمن ....، مبادئ أصول القانون، ط 2، بغداد، 1958ص 181 وكذلك – د. السيد صبري، النظم الدستورية في البلاد العربية، منشورات معهد الدراسات العربية المالية، القاهرة 1956، ص 244.

4. أن يقوم بهذا العمل الموظف المختص فيما يقوم به من أعمال وظيفته. [1]

وقد نصّت الدساتير الأردنية المتعاقبة على لزوم حالة الضرورة كشرط لوضع القوانين المؤقتة، حيث جاء بالمادة 41 من القانون الأساسي لعام 1928 أنه (... إذا قضت الضرورة حينما يكون المجلس التشريعي غير منعقد أن تُتخذ تدابير مستعجلة للمحافظة على النظام والأمن العام، أو لدرء خطر عام، أو لإنفاق مبالغ مستعجلة غير مصدق عليها في الميزانية، أو في قانون خاص، أو لتأمين انجازات الأمير العهدية ...)، وجاء في المادة 53 من دستور عام 1947 (... عندما يكون المجلس غير منعقد يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع القوانين المؤقتة اللازمة في أي موضوع ...)، دون تقييد أو تحديد بما في ذلك القوانين المؤقتة التي أجيزت لضرورة صرف نفقات مستعجلة أو لتأمين التزامات جلالته العهدية، كذلك نصت المادة 94 من دستور عام 1952 على ما يلي:(... يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة لمواجهة الطوارئ الأتي بيانها (... الكوارث العامة 2 حالة الحرب والطوارئ 3- الحاجة إلى نفقات مستعجلة ...)، وقد تم تعديل هذه المادة كما أشرنا الى ذلك ليصبح النص كما يلي (... أن يضع قوانين مؤقتة في الأمور التي تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير، أو تستدعي صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتأجيل ...).

جانب من الفقه الأردني انتقد هذا التعديل بقوله " إن النص قبل التعديل كان أكثر تحديداً، ووضوحاً منه بعد التعديل. فعبارة تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير عبارة تختلف فيها وجهات النظر، وذلك لمرونة المصطلح، وصعوبة تحديد الحالات التي تستوجب تلك الإجراءات التي لا تحتمل التأخير وماهية المدة التي تعتبر تأخير، هل هي ساعة، أو يوم، أم شهر. في حين إن الكوارث العامة أو حالة الحرب أو النفقات الغير قابلة للتأجيل فهي حالة ومن غير المتصور أن تثير اختلافا سواء في النظر، أو العمل، ولهذا نفضلها على النص المعدل) [2] .

([1]) العصار، يسري، نظرية الضرورة، المرجع السابق، ص19 .

([2]) العواملة، منصور، مرجع سابق، ص 225.

وفي ذات السياق يرى البعض أن " الصيغة القديمة للمادة 94 قبل تعديل سنة 1958 أفضل من الصيغة الجديدة، فقد كانت تنص عل أن هذه الرخصة تكون للسلطة التنفيذية في حالة حدوث كوارث عامة او قيام حالة الحرب والطوارئ، في حين لم تحدد الصيغة الجديدة الظروف التي تشكل حالة الضرورة ولم تقيد السلطة التنفيذية بأية مؤشرات يمكن أن تستهدي بها بل تركت الأمر لتقدير تلك السلطة والحكم فيها أذا كانت الأمور الحادثة تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية أو لا تستوجب ذلك). (1)

وأمام هذا النقد الكبير من قبل الفقه الأردني للنص الدستوري للحالات السابقة، واستجابة للإصلاحات السياسية، والتشريعية أعاد المشرّع الدستوري الأردني في التعديلات الدستورية الأخيرة لعام 2011م، العمل بالنص الأصلي الذي تضمنه دستور عام 1952 عند إصدارة، والذي كان يحدد حالات الضرورة على سبيل الحصر لتشمل الكوارث العامة، وحالة الحرب، والطوارئ، والحاجة إلى نفقات مستعجلة لا تحتمل التأجيل، فقد تم إلغاء التعريف السابق الواسع الفضفاض لحالة الضرورة الذي انطبعت به الدساتير الأردنية السابقة، والذي كان يسمح للحكومة بإصدار القوانين المؤقتة في الأمور التي تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية، لا تحتمل التأخير، أو تستدعي صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتأجيل، والتي كانت كما ذكرنا سابقا، غالباً ما يتم التوسع في تفسيرها لصالح السلطة التنفيذية بشكل أخل بعلاقاتها مع السلطة التشريعية، حيث وصل عدد القوانين المؤقتة في عهد أحدى الحكومات في الأردن في الفترة ما بين 2002 و 2003الى أكثر من 215 قانوناً مؤقتا).

وعلى الرغم من تحديد حالات الضرورة على سبيل الحصر وهو أمر محمود إلاّ أن هناك من يري بحق أنّ عبارة الحاجة إلى نفقات ضرورية ومستعجلة لا تحتمل التأجيل لا تقل اتساعاً، ومرونة عن العبارة الأصلية قبل التعديل. (2) وبالفعل فإنه كان يتوجب على المشرِّع الدستوري أن يحدد بصورة أكثر وضوحاً ملامح تلك

([1]) الحياري، عادل، القوانين المؤقتة، مرجع سابق، ص32.

([2]) نصراوين، ليث، اثر التعديلات الدستورية، مرجع سابق ص 226 .

النفقات المستعجلة، والضرورية التي لا تحتمل التأجيل، والتي تبرر للحكومة إصدار قوانين مؤقتة لمواجهتها، فقد حصل وأن أصدرت الحكومة قانون الموازنة العامة لعام 2013 كقانون مؤقت، متذرعة بحالة الاستعجال، رغم أن الفاصل الزمني عن إجراء انتخاب مجلس جديد لم يتجاوز أيام، وقد بررت ذلك محكمتنا الدستورية الموقرة عندما اعتبرت أن النفقات الرأسمالية التنموية المستحدثة هي نفقات ضرورية ومستعجلة لا تحتمل التأجيل، وإنها على قدر كبير من الأهمية بالنسبة للنفقات العامة، مما يبرر إصدارها قانون الموازنة العامة لعام 2013 كقانون مؤقت.[1]

بقي أن نشير في هذا السياق إلى مسألتين سيتم تناولهما بشيء من التفصيل في الفصل القادم ، المسألة الأولى لزوم عرض القانون المؤقت على البرلمان في أول اجتماع له ، وهو أمر موجود في الدستور الأردني حتى قبل التعديلات الأخيرة ، ولزوم قيام البرلمان بالبت في القانون المؤقت بالموافقة عليه أو رفضه أو تعديله خلال دورتين عاديتين متتاليتين تحت طائلة الإعلان عن بطلانه ، وهذا تعديل جديد من ضمن التعديلات الدستورية لعام 2011.

وإذا كنا نؤيد هذا التعديل حتى لا تبقى القوانين المؤقتة حبيسة الأدراج لدى مجلس الأمة ولفترات زمنية طويلة ، فإننا نتحفّظ على الإبقاء على سلطة مجلس الوزراء في الإعلان عن بطلان القانون المؤقت الذي يرفضه مجلس الأمة ، ونقترح بطلان مثل هذا القانون المؤقت من تاريخ رفضه من مجلس الأمة أو إذا لم يتم إقراره خلال دورتين متتاليتين ودون الحاجة إلى تعليق هذا البطلان على إعلان مجلس الوزراء للحيلولة دون احتمالية تعسّف السلطة التنفيذية في استخدم هذه السلطة.

أمّا المسألة الثانية فتتعلق بمدى التزام السلطة التنفيذية بالضوابط الموضوعية والزمانية لإصدار القوانين المؤقتة على أرض الواقع فنلاحظ في هذا السياق أن

([1]) انظر: القرار التفسيري الصادر عن المحكمة الدستورية رقم (2) لسنة 2013 المنشور بالجريدة الرسمية عدد 5195 ص 177 بتاريخ 17 كانون الثاني 2013 .

الحياة النيابية قد توقفت في الأردن لأكثر من عشرين عاماً كانت خلالها الحكومات في الأردن صاحبة ولاية عامة في التشريع من خلال إصدارها لكم كبير من القوانين المؤقتة مما يعني تغوّل السلطة التنفيذية واستغلالها لهذه الرخصة بشكل مخالف للدستور في كثير من الأحيان(1) .

ويعلّق جانب من الفقه الأردني على هذه الحالة بالقول "ورغم وضوح الكلمات والعبارات التي استخدمها الدستور من حيث وجود أمور تستوجب اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، إلا أن الأهواء السياسية والفتاوى القانونية المستجيبة لرغباتها، أو المستقرئة لهذه الرغبات، جعلت كلمات الدستور وعباراته لغوا وفصلتها في التطبيق عن عائلتها البرلمانية، فأصبحت ممارسات الحكومات في وادٍ، وما تقتضيه مفاهيم النظام البرلماني المقارنة، للنصوص الدستورية في وادٍ أخر.

ووفقاً لهذا الرأي صحيح " أن التعديل الذي جرى على المادة 94 عام 1958 ألغى الحصر الثلاثي للطوارئ المتمثلة في الكوارث والحرب والطوارئ والنفقات التي لا تحتمل التأخير، لكن التعديل وضع مكانها عبارات تعطي الفرصة للجهة التي تصدر عنها قوانين مؤقتة لمواجهتها ، مع أن ذلك الأمر يتطلب درجة عالية من طبيعة تتوافر فيها الوضع الاستثنائي إلى الحد الذي تستدعي إلى ذهن القانوني نص المادة 1/13 من الدستور التي تعطي أمثلة لما يعتبر ضرورة وضروري كحالة الحرب أو الحريق أو الطوفان أو المجاعة أو الزلزال أو الآفات .... الخ ومثل هذه الظروف لم توجد عندنا منذ حل مجلس النواب في 2000/1/16 حتى الآن والحمد لله ". (2)

ويري الباحث أنه وعلى ضوء التقلبات السياسية التي تشهدها البلاد منذ تأسيس الإمارة وتركيبة المجالس النيابية غير المستقلة بأغلبها عن تأثيرات الحكومة فإنّه يصعب على المشرّع الدستوري أياً كان أن يحدد نطاقاً، ويعيّنه لحالة الضرورة، فهي كما ذكرنا سابقاً هي حالة نسبية يصعب تحديدها بدقه، إلاّ إن المرفوض تماماً والذي لا يقره المنطق، أن يمنح المشرّع السلطة التنفيذية سلطة إصدار قوانين مؤقتة

---

(1) الحموري، محمد،المرجع السابق، ص 16 .

(2) الحموري، محمد المرجع السابق، ص17 .

في أي موضوع، ودون محاولة تحديد هذا الموضوع بدقة؛ لان الضرورة تقدر بقدرها، ونعتقد أن التعديلات الدستورية الأخيرة هي محاولة جادة في هذا السياق ، كما ذكرنا فإنها إعادة لتحديد حالة الضرورة التي تعد شرط أساسي لإصدار القوانين المؤقتة على سبيل الحصر لتشمل الكوارث العامة وحالة الحرب والطوارئ والحاجة إلى نفقات ضرورية ومستعجلة لا تحتمل التأخير بالإضافة إلى تعديل شرط الزمن الموجب لإصدار القوانين المؤقتة خلال فترة الحل فقط وتحديد فترة زمنية لمجلس الأمة لإقرار القوانين المؤقتة بدورتين عاديتين متتاليتين.



الفصل الثالث

الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة

تمهيد

تستند الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة أساساً إلى مبدأ سمو الدستور ، حيث أن المبدأ المُسلم به في الأنظمة ذات الطابع الديمقراطي بغض النظر عن طبيعة الحكم السائد في الدولة ، حتى يصح القول بان هناك نظام دستوري ديمقراطي يجب أن يكون هناك قواعد عليا على الهيئة الحاكمة أن تحترمها في جميع تصرفاتها احتراما لمبدأ الشرعية وتدرج القواعد القانونية .

واستناداً لهذا المبدأ فانه من الضروري أن تكون كل القواعد القانونية مطابقة للدستور، ولتحديد مدى التطابق فيما بينها فلا بد من وجود رقابة ، لأنه بدون هذه الرقابة ينعدم التمييز بين القواعد الأعلى والأدنى وبالتالي لا يكون لها أي معنى، فوجود مثل هذا التمييز بين هذه القواعد يعني إلغاء كل ما هو معارض للدستور.

فالرقابة على دستورية القوانين تعد احدى الضمانات الأساسية لتطبيق الدستور والالتزام بمبدأ المشروعية وحماية حقوق الأفراد وحرياتهم.

والرقابة المطلوبة في هذا الصدد يفترض أن تتسم بالسرعة وبنفس الوقت أن تتسم بالحياد والنزاهة، وعند الحديث عن الرقابة على القوانين المؤقتة فإننا نكون أمام نوعين من الرقابة - الأولى: الرقابة البرلمانية ، والمتمثلة بضرورة عرض القانون المؤقّت على البرلمان بأول اجتماع يعقده ليقرر مصيره، والثانية : الرقابة القضائية، حيث يتحقق القضاء من مدى تطابق القانون المؤقت مع الدستور احتراما لمبدأ المشروعية .

وعليه، فإننا سنقسم هذا الفصل إلى مبحثين يتناول الأول منهما الرقابة البرلمانية على دستورية القوانين المؤقتة، في حين يعالج المبحث الثاني الرقابة القضائية على مشروعية القوانين المؤقّتة.



1.3 الرقابة البرلمانية على دستورية القوانين المؤقّتة

لقد رأينا فيما سبق أن المشرِّع الدستوري الأردني منح السلطة التنفيذيّة صلاحية تشريعية استثنائية تمارسها في حالة غيبة البرلمان، وهي الحق في إصدار قوانين مؤقتة تتمتع بقوة القانون العادي باعتبارها قد حلت محل السلطة التشريعيّة بصفة مؤقتة واستثنائية.

وفي الوقت الذي منحت الدساتير الأردنية والدساتير المقارنة هذا الحق للسلطة التنفيذيّة، إلاّ أنها قيّدت هذه الصلاحية بقيدين زمني وموضوعي سبق الحديث عنهما بحيث لا تصدر هذه القوانين، إلا في حالة الضرورة، والتي تبرر للسلطة التنفيذيّة ممارسة هذه الصلاحية التشريعيّة وفي حالة حل البرلمان وغيابه بالكامل .

ولكي لا تسيء السلطة التنفيذيّة استخدام الصلاحية التي منحها لها الدستور في إصدار قوانين مؤقتة في حالة غيبة البرلمان، فإنه لا بد أن تخضع ممارسة هذه الصلاحية التشريعيّة للرقابة لضمان مشروعية القوانين المؤقتة وللحيلولة دون إساءة الحكومة استغلال هذه الرخصة والخروج على الطريق التي حددها الدستور لها .

وعليه فقد أوجبت المادة 94 من الدستور الأردني (تقابلها المادة 147 من الدستور المصري) عرض القوانين المؤقتة على البرلمان في أول اجتماع يعقده لإبداء رأيه بها وتقرير مصيرها ، بالموافقة أو التعديل أو الرفض لها.

وإذا كان الدستور يوجب عرض القوانين على البرلمان في أول اجتماع يعقده طبقاً لما نصت عليه المادة (94) من الدستور فإنّه من الضروري الوقوف على مسألة عرض القانون المؤقت على البرلمان والصلاحيات المترتبة عليه بموجب النص الدستوري، وهذا ما سندرسه في هذا المبحث من خلال مطلبين يتناول الأول منها عرض القانون المؤقت على البرلمان ويناقش المطلب الثاني صلاحيات البرلمان عند عرض القانون المؤقت عليه .

1.1.3 عرض القانون المؤقت على البرلمان

وسنتحدث في هذا المطلب في مسألتين وهما مفهوم عرض القانون المؤقت على البرلمان (الفرع الأول) وحالة عدم عرض القانون المؤقت على البرلمان (الفرع الثاني).



الفرع الأول: مفهوم العرض على البرلمان

الوضع الطبيعي والعادي أن تحترم الحكومة التزامها الدستوري والذي أوجبته المادة 94 من الدستور بعرض القوانين المؤقتة الصادرة عنها على البرلمان في أول اجتماع يعقده وله أن يقرّ هذه القوانين أو يعدلها أو يرفضها خلال دورتين عاديتين متتاليتين، فإذا انقضت هذه المدة ولم يبتّ البرلمان بها، وجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلان نفاذها فوراً ومن تاريخ ذلك الإعلان يزول ما كان لها من قوة القانون .

ولم يبين النص الدستوري آلية عرض القانون المؤقت على البرلمان ولم يبين الإجراءات الواجب إتباعها بعد العرض مما أثار الجدل حول ما إذا كانت عملية عرض القانون المؤقت تتطلب من البرلمان أن يقوم بمناقشة هذا القانون في أول اجتماع يعقده وإبداء الرأي فيه بالموافقة أو الرفض، أم أن عملية إيداع القانون المؤقت لدى أمانة مجلس الأمة هو بمثابة تنفيذ الالتزام الذي أوجبه الدستور على الحكومة، ويكون الإيداع في هذه الحالة بحد ذاته كافٍ، وتكون مسألة مناقشة هذا القانون وإقراره أو التعديل فيه أو رفضه مسألة لاحقة، حيث انقسم الفقه حيال هذه المسألة إلى اتجاهين :

الاتجاه الأول: يرى أن العرض يعني تقديم القوانين المؤقتة وإيداعها إلى البرلمان على أن لا تكتفي في ذلك بذكر قائمة بأسماء القوانين المؤقتة، وإنما ينبغي إيداع نصوص القوانين المؤقتة كاملة [(1)].

الاتجاه الثاني: يرى أن عملية العرض تتجاوز مجرد الإيداع، إذ لا تكتمل هذه العملية إلاّ بإكمال مراحل ثلاث: إيداع القانون المؤقت للبرلمان، ومناقشة البرلمان لما أودع لديه. والتصويت على ما تم إيداعه بالموافقة أو الرفض[(2)].

ومع أن الباحث يتفق مع الرأي الأخير، إلاّ أنّ تطبيقه فيه كثير من الصعوبات، فهنالك العديد من القوانين المؤقتة التي تعرض على البرلمان مرة واحدة في كثير من

([1]) السيد، صبري، اللوائح التشريعيّة، المرجع السابق، ص831 .

([2]) جمال الدين، سامي، لوائح الضرورة، المرجع السابق، ص91.



الأحيان مما يعني أنّ قيام المجلس بمناقشة جميع هذه القوانين في أول اجتماع يعقده مسألة بالغة الصعوبة.

والسؤال الذي يثور في هذا السياق هل يحق للحكومة أن تقوم بسحب القانون المؤقت بعد عرضه على البرلمان ؟

القانون الأساسي لعام 1928 ودستور عام 1947 أجابا على هذا السؤال ، حيث كانت تملك الحكومة بموافقة الملك سحب القانون المؤقت إذا لم يقرّه البرلمان في الدورة الأولى التي يعرض فيها على البرلمان. أمّا الدستور الحالي فلم يتضمن نصاً صريحاً يعالج هذه المسألة ويرى الفقة لزوم التفرقة بين حالتين [(1)]:

الحالة الأولى: أن يتم عرض القانون المؤقت على مجلس الأمّة، ويبدأ المجلس بمناقشة القانون وفي هذه الحالة لا يجوز فيها لمجلس الوزراء أن يسحب القانون المؤقت، ذلك أنّ هذا القانون أصبح ملكاً للبرلمان، والذي من حقه تقرير مصيره بالموافقة بالصورة التي صدر فيها عن السلطة التنفيذية أو بعد إجراء التعديل عليه أو برفضه.

الحالة الثانية: عدم عرض القانون المؤقت على البرلمان لعدم انعقاده بسبب الحل، وفي هذه الحالة يجوز لمجلس الوزراء بموافقة الملك سحبه وإعلان بطلانه فوراً وزوال ما كان له من قوة القانون، شرط أن لا يتعارض ذلك مع العقود والحقوق المكتسبة.

الفرع الثاني: حالة عدم عرض القوانين المؤقتة على البرلمان .

ذكرنا سابقاً، أنّ المادة (94) من الدستور أوجبت على السلطة التنفيذيّة أن تقوم بعرض القانون المؤقت الصادر عنها على البرلمان في أول اجتماع يعقده، والسؤال الذي يفرض نفسه بهذا الصدد : ماذا لو لم تقم الحكومة بعرض القانون المؤقّت على البرلمان في الموعد الذي حدّده الدستور هل يعد باطلاً؟.

لم ينص الدستور الأردني صراحة على الأثر القانوني الذي يترتّب على عدم عرض القانون المؤقت على البرلمان في أول اجتماع يعقده، كما فعل المشرع المصري والكويتي عندما نظما كيفية ممارسة سلطة التشريع الحكومي في حالة

([1]) الخطيب، نعمان، القوانين المؤقتة، مرجع سابق، ص278.



الضرورة بحسب نص المادة 147 من الدستور المصري والمادة 71 من الدستور الكويتي، وهذا الصمت أدّى الى تباين وجهات النظر في هذا السياق .

فهناك من يرى أنّه إذا لم تعرض السلطة التنفيذيّة القوانين المؤقتة على مجلس الأمّة في أول اجتماع يعقده، فإنّها تكون قد أخلّت بالتزام من التزاماتها الدستورية ويملك البرلمان إجبار الحكومة على عرض القوانين المؤقّتة عن طريق التهديد بتحريك المسؤولية الوزارية في مواجهتها [1].

وهناك من يرى أن عدم قيام السلطة التنفيذيّة بعرض القانون المؤقت على البرلمان يؤدي إلى انعدام القانون وفقدانه لصفته الدستورية، فالقانون المؤقت الذي لا يعرض على مجلس الأمة في أوّل اجتماع يعقده يعتبر وفقا لهذا الرأي الذي يؤيده الباحث فاقداً صفته الدستورية لأن السلطة التنفيذيّة تكون قد خالفت التزاماً دستورياً، ويكون الجزاء في هذه الحالة كما لو قام البرلمان برفض القانون المؤقت، بمعنى أن انعدام القانون المؤقت يكون من تاريخ أوّل اجتماع يعقده البرلمان والسبب في ذلك أنّ القانون المؤقت قبل ذلك التاريخ يكون (إذا ما صدر وفقاً للإجراءات الأخرى المطلوبة) شرعياً ويفقد هذه الشرعيّة في حالة تأخير عرضه على مجلس الأمّة " [2].

وهذا الرأي ينسجم الى حدٍ بعيد مع ما ذهب إليه جانب من الفقه المصري بخصوص لوائح الضرورة هناك ، حيث أنّ الأثر المترتب على عدم عرض لوائح الضرورة أو عدم موافقة البرلمان عليها إنما هو زوال ما كان لها من قوة القانون على اعتبار أننا أمام حكم استثنائي يتوجب معة تفسير النص تفسيراً ضيقاً .

ويرى جانب من الفقه المصري " أنّ الأثر المترتِّب على عدم عرض لوائح الضرورة أو عدم موافقة البرلمان عليها إنّما هو " على اعتبار أننا أمام حكم استثنائي يتوجب معه تفسير النص تفسيراً ضيقاً " [3].

([1]) شطناوي، علي خطار، عدم كفاية الرقابة، المرجع السابق، ص114.

([2]) الحياري، عادل، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص674.

([3]) حافظ، محمود، القرار الإداري، مرجع سابع، ص272.

وقريباً من ذلك يرى البعض أنّه " إذا لم يعرض القانون المؤقت على البرلمان في أول اجتماع يعقده فيزول لما لهذا القانون من قوة قانونية من تاريخ اجتماع مجلس الأمّة وذلك جزاء على مخالفة النص الصريح بوجوب العرض "[(1)].

ويرى جانب من الفقه الأردني فيما يتعلق بمصير القوانين المؤقتة التي لم تعرض على البرلمان في أول اجتماع يعقده وجوب التفريق بين ثلاث حالات[(2)]:

الحالة الأولى: عدم العرض الناجم عن سوء نيّة، (أي التعمّد) وفي هذه الحالة تكون القوانين المؤقتة منعدمة من يوم صدورها من السلطة التنفيذيّة وتتحمل هي المسؤولية عن الأضرار التي قد تلحق بأصحاب الحقوق المكتسبة أو المتعاقدين نتيجة عدم العرض.

الحالة الثانية: وهي الحالة التي لا تعرض فيها القوانين المؤقتة في أول اجتماع يعقده مجلس الأمّة عن إهمال، وهنا يزول ما لها من قوة القانون من يوم صدورها وتتحوّل إلى قرارات إدارية قابلة للطعن فيها بكل أوجه الطعن بالقرار الإداري.

الحالة الثالثة: وهي حالة نسيان العرض على مجلس الأمّة في أول اجتماع يعقده، وهنا تبقى قائمة ولها قوة القانون وخاضعة للرقابة السياسية والقضائية إلى أن تنبّه أو تتنبّه السلطة التنفيذيّة لهذا النسيان فتقوم بعرضها على مجلس الأمة وإلاّ تحوّلت للحالة الأولى، بحيث تصبح منعدمة لما في ذلك من الكشف عن نيّة التعمد.

ومعنى ذلك أنّ هذا الاتجاه يرتب آثاراً قانونية مختلفة على عدم عرض القوانين على مجلس الأمّة في أول اجتماع يعقده استناداً إلى مبدأ سوء النيّة وحسن النيّة لدى الجهة التي يتوجب عليها عرض القانون المؤقت على المجلس في أول اجتماع يعقده، فإذا كان عدم العرض ناجم عن سوء نيّة، فإنّ القانون المؤقت ينعدم من تاريخ أول اجتماع لمجلس الأمّة، أما إذا كان ناجم عن إهمال أو تقصير أو نسيان فإنّ القانون المؤقت يبقى قائماً وله قوة القانون .

([1]) الخطيب، نعمان، القوانين المؤقتة، مرجع سابق، ص274.

([2]) العوامله، منصور، الوسيط في النظم السياسية، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان، 1995، ص236.

وهذا الطرح برأي الباحث لا يتماشى مع قاعدة آمرة نصت عليها المادة (94) من الدستور، حيث جاء فيها " إذا رفضها أو انقضت المدة المنصوص عليها في هذه الفقرة ولم يبت فيها وجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلان نفاذها فوراً"، بالإضافة إلى أنه لا يوجد معيار محدد يقاس عليه سوء النية أو حسن النية من وراء عدم العرض من قبل الحكومة بالوقت المحدد، وهي بحاجة إلى إثبات من قبل البرلمان وهذا أمر يصعب إثباته.

وخلاصة القول أنّ هنالك اتجاهين فيما يتعلق بمصير القانون المؤقت الذي لم تلتزم الحكومة بعرضه على البرلمان في أول اجتماع يعقده:

الاتجاه الأول: ويتمسّك أصحابه بفكره بقاء القانون المؤقت واحتفاظه بقوته القانونية حتى لو أخلّت الحكومة بالتزامها الدستوري بعدم عرضه على مجلس الأمّة في أول اجتماع يعقده وقد اكتفى أصحاب هذا الاتجاه بإيقاع المسؤولية السياسية أو الوزارية بحق الحكومة إذا لم تقم بتنفيذ التزامها الدستوري بعرض القانون المؤقت على مجلس الأمّة في أول اجتماع يعقده، كما يحمل الحكومة المسؤوليه عن الأضرار التي قد تنجم لأصحاب الحقوق المكتسبة أو المتعاقدين، من عدم عرض القانون المؤقت على البرلمان.

الاتجاه الثاني: ويرى أن البطلان هو مصير القانون المؤقت الذي لا يعرض على البرلمان في أول اجتماع يعقده وكأثر لمخالفة السلطة التنفيذيّة لالتزامها الدستوري، حيث يكون القانون مشروعاً ولكنه يفقد هذه الشرعية في حالة تأخير عرضه على البرلمان أو عدم عرضه إطلاقاً.

ونحن نعتقد أنه كان يتوجب على المشرِّع الدستوري أن يحدد مدة زمنية يتوجب على السلطة التنفيذيّة عرض القانون المؤقت على مجلس الأمة ويرتب على عدم العرض بانتهاء هذه المدة بطلان القانون المؤقت كجزاء على إخلال الحكومة بالتزامها الدستوري بالعرض، على غرار ما ورد في المادة (147) من الدستور المصري لعام 1971، والتي جاء فيها " يجب عرض القرارات بقوانين على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائماً، وتعرض

في أول اجتماع له في حالة الحل أو وقف جلساته، فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان له من قوة القانون دون الحاجة إلى إصدار قرار بذلك " .

بقي أن نجيب عن السؤال التالي: هل يمكن للسلطة التنفيذيّة عرض القانون المؤقت على مجلس الأمة في دورة استثنائية ؟

من المعلوم أن الدورة الاستثنائية التي تتم الدعوة لانعقادها إنما تهدف إلى إقرار أمور معينة تتضمنها الإرادة الملكية التي يدعى بموجبها المجلس للانعقاد، بحيث لا يجوز لمجلس الأمة أن يبحث ، إلاّ في الأمور المحددة في الإرادة الملكية، والرأي الغالب والذي نؤيده أن القانون المؤقت يجب عرضه على مجلس الأمة في أول اجتماع يعقده، سواء كان الاجتماع عادياً أو غير عادي أو استثنائي ، وذلك لأنّ المادة (94) من الدستور جاء مطلقاً ولم يحدد أي صفة للاجتماع[1].

2.1.3 صلاحيات البرلمان عند عرض القانون المؤقت عليه

أوجبت المادة (94) من الدستور على مجلس الأمة بعد تنفيذ الحكومة لالتزامها الدستوري بعرض القوانين المؤقتة عليه وله أن يقر هذه القوانين أو يعدلها أو يرفضها خلال دورتين عاديتين متتاليتين, فإذا رفضها أو انقضت المدة المنصوص عليها في هذه الفقرة ولم يبت بها وجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلان نفاذها فورا ومن تاريخ ذلك الإعلان يزول ما كان لها من قوة القانون على أن لا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة, ومعنى ذلك أنّ هنالك ثلاثة خيارات أمام البرلمان إما الإقرار أو التعديل أو الرفض للقانون المؤقت المعروض عليه.

الفرع الأول: موافقة البرلمان على القانون المؤقت

يعني تنفيذ الحكومة لالتزامها الدستوري بعرض القانون المؤقت على البرلمان انتهاء حالة الضرورة وعودة البرلمان للانعقاد لممارسه صلاحياته الدستورية بالتشريع والرقابة بحيث يملك الحق في إقرار القانون المؤقّت وكأنه قد صدر عنه.

([1]) الحياري، عادل، القوانين المؤقتة، المرجع السابق، ص62. العوامله، منصور، الوسيط في النظم السياسية، المرجع السابق، ص237

ويترتّب على موافقة مجلس الأمة على القانون المؤقت أن تزول عن هذا القانون صفة " التأقيت " ليصبح بعد ذلك قانوناً عادياً يسري عليه ما يسري على القوانين العادية الصادرة عن مجلس الأمة.

وعملية الموافقة على القوانين المؤقتة وإقرارها من قبل البرلمان لا يمنحها أية قيمة قانونية إضافية [1]، والسبب في ذلك أن الدستور الأردني أضفى عليها طبيعة التشريع منذ إصدارها ومنحها قوة القوانين العادية، غاية ما في الأمر أنها بالموافقة عليها من مجلس الأمة تصبح قوانين دائمة, ومن ثم فإنه لا يجوز الطعن فيها بالإلغاء لعدم المشروعية ، وإنما يمكن الطعن فيها لعدم الدستورية شأنها في ذلك شأن باقي القوانين التي تصدر عن البرلمان [2]

ولكي تكتمل أركان القانون المؤقت الموافق عليه ودخوله في البناء القانوني للدولة لا بد من تصديق الملك عليه، وبما أن التصديق حسب الرأي المستقر في الفقه عمل تشريعي [3]، فإننا نرى أنه وبعد الموافقة على القانون المؤقت ليس هنالك من حاجة لتصديق جلالة الملك عليه، إذ أن التصديق قد حصل عند موافقة جلالة الملك على إصدار القانون كقانون مؤقت.

ومن جانبٍ آخر فإن القانون المؤقت يختلف عن مشروع القانون الذي يجب أن تراعى بالنسبة له أحكام المواد (91) و (1/93) من الدستور، من حيث وجوب التصديق عليه، وإصداره وبدء سريانه، فالمادة 94 من الدستور لم تشترط تصديق القانون المؤقت الموافق عليه من الملك ولا إعادة نشرة في الجريدة الرسمية ، وإنما قيام الحكومة بالإعلان عن موافقة مجلس الأمّة على القانون المؤقت ونشر هذا الإعلان بالجريدة الرسمية أي أنّ العمل بالقانون المؤقت الذي تم إقراره من قبل البرلمان يبدأ من تاريخ هذا الإقرار.

([1]) العواملة، منصور، الوسيط في النظم السياسية، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان، 1995، ص236.

([2]) الشطناوي، علي خطار، عدم كفاية الرقابة، المرجع السابق، ص115.

([3]) الطبطبائي، عادل، النظام الدستوري في الكويت، جامعة الكويت، الكويت 1994، ص ص 654-658.

الفرع الثاني : تعديل البرلمان للقانون المؤقت

لم يتضمن دستور عام 1952 عندما صدر نصاً يعطي فيه لمجلس الأمّة الحقّ في إجراء تعديل على القانون المؤقت المعروض عليه، وكان حقه مقتصراً فقط على إقرار هذا القانون أو رفضه، إلاّ أن المشرِّع وبموجب التعديل الدستوري الذي أجراه عام 1958 ، نص صراحة على حقّ المجلس في إجراء التعديل على القانون المؤقت الذي صدر في فترة غيبة البرلمان .

ومما تجدر الإشارة إليه أن نص المادة (147) من الدستور المصري لعام 1971 لم تمنح مجلس الشعب حق تعديل القرار بقانون وكان يمكن القول بافتراض هذا الحق لولا أن المادة (169) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب قضت بأن المجلس عليه إقرار القرار بقانون أو عدم إقراره كما هو دون إدخال أي تعديلات عليه فلا اجتهاد في مورد النص.

ولقد تعرض موقف المشرِّع المصري هذا إلى الانتقاد من جانب الفقه المصري الذي يرى أن من حق مجلس الشعب تعديل القرار بقانون " فالبرلمان هو صاحب الولاية العامة في وضع القواعد القانونية التي يراها، وفي القول بجواز التعديل ما يسمح باختصار الوقت والإجراءات لأنه إذا اقتصر دور البرلمان على مجرد قبول لائحة الضرورة أو رفضها بأكملها فإن ذلك سوف يجعله إمّا أن يقبل اللائحة رغم عدم اقتناعه ببعض قواعدها وإمّا أن يرفضها لمجرد عدم موافقته على جانب يسير منها ليعود من جديد إلى اتخاذ الإجراءات اللازمة لإنشاء قانون جديد لا يختلف عمّا ورد في لائحة الضرورة كثيراً " .[1]

وبالعودة إلى الوضع في الأردن فإنّه يمكن القول بأنّ حق البرلمان في إجراء تعديلات على القانون المؤقت إنما يستند إلى القاعدة التي تقضي بأن من يملك الأكثر يملك الأقل ، والمقصود من ذلك، أنّه إذا كان من حق البرلمان إقرار القوانين المؤقتة أو رفضها فإنّه من البديهي أن يملك حق إجراء التعديلات عليها، ذلك أنّ البرلمان هو صاحب التشريع الأصيل، وبما أنه يملك الحق في إصدار أي تشريع ابتداءً أو رفض أي تشريع، فمن باب أولى أن يملك حق تعديل القوانين المؤقتة .

([1]) الحلو، ماجد، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1995، ص207.

لقد ذكرنا سابقاً، أنه في حالة موافقة مجلس الأمة على القانون المؤقت كما هو دون إجراء تعديلات عليه، فإنّه في هذه الحالة ليس بحاجة إلى تصديق أو نشر من جديد وإن سريانه يبدأ من تاريخ إقراره، إلا أنه عندما يقوم البرلمان بتعديل أحكام القوانين المؤقتة فإننا نرى هنا ضرورة حصول تصديق جديد وإصدار جديد من قبل الملك، ونرى كذلك ضرورة النشر في الجريدة الرسمية مرة أخرى لأنه يفترض هنا أنّ تعديل مجلس الأمة قد جاء بأحكام جديدة أو أنه حذف وألغى أحكام سابقة وبالتالي لا بد من إصدار ونشر هذه القوانين بعد تعديلها كي يتمكن أفراد الشعب من العلم بها ومعرفتها.

وفي هذه الحالة يمكن الإشارة الى ما ورد في المادة (94) من الدستور بخصوص سريان القوانين المؤقتة ، حيث جاء فيها أنه يسري مفعول القوانين المؤقتة بالصورة التي تسري فيها القوانين العادية، بمقتضى حكم الفقرة الثانية من المادة (93) من هذا الدستور، وبالرجوع الى الفقرة الثانية من المادة (93) من الدستور نجد أنها تنص على أنّه " يسري مفعول القانون بإصداره من جانب الملك ومرور ثلاثين يوماً على نشره في الجريدة الرسمية إلاّ إذا ورد نص خاص في القانون على أن يسري مفعوله من تاريخ آخر " .

من هذه النصوص يتضح أن المشرِّع قد تعامل مع القوانين المؤقتة كما هو الحال بالنسبة للقوانين العادية فيما يتعلق بسريان مفعولها، وبذلك يكون قد أخضعها للنظام القانوني للقوانين، حيث طبق نفس الإجراءات التي تخضع لها القوانين العادية على القوانين المؤقتة، فيصدر القانون المؤقت من قبل الملك ثم ينشر في الجريدة الرسمية، مع مراعاة ورود نص خاص في القانون المؤقت ذاته ينص على سريان مفعول القوانين العادية على القوانين المؤقتة، إنما يؤكد رغبة المشرِّع في معاملة هذه القوانين بنفس الطريقة التي تعامل بها القوانين العادية، ذلك أنّها تملك قوة القانون وحتى قبل عرضها على البرلمان .

الفرع الثالث : رفض البرلمان للقانون المؤقت

في حالة رفض مجلس الأمة للقانون المؤقت وعدم الموافقة عليه، فإنّه وحسب منطوق المادة (94) من الدستور، يتوجب على مجلس الوزراء وبموافقة الملك أن



يعلن عن بطلانه فوراً، ومن تاريخ ذلك الإعلان يزول مفعوله على أنْ لا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة.

ومعنى ذلك أنّ أثر البطلان ينصرف إلى المستقبل فقط، ويبدأ زوال هذا الأثر من تاريخ إعلان مجلس الوزراء [1]. وهذا ما أخذت به الدساتير الأردنية المتعاقبة، حيث جاء في المادة (41) من القانون الأساسي لإمارة شرق الأردن وعلى غرار المادة (94) من الدستور الحالي أنه (وإذا لم يقبل المجلس في دورتين عاديتين متعاقبتين أي قانون مؤقت عرض على الوجه المذكور فالحكومة تعلن بطلان نفاذه ومن تاريخ ذلك الإعلان يبطل مفعول القانون المؤقت)، كما جاء في المادة (53) من دستور عام 1947 (من تاريخ ذلك الإعلان يزول ما كان له من قوة القانون).

ومن الأسئلة التي تفرض نفسها هنا ما هو الحكم فيما لو أن السلطة التنفيذيّة لم تقم بإعلان بطلان القانون المؤقت بعد رفض البرلمان له أو أنّها تباطأت في ذلك .

جانب من الفقه يرى أنه " إذا اتخذ مجلس الوزراء موقفاً سلبياً ولم يعلن بطلان القانون المؤقت، فإننا نرى أنّ مفعول القانون المؤقت في هذه الحالة يزول من تاريخ قرار مجلس الأمة برفضه "[2] ، كما قيل في ذات السياق بأن "القوانين المرفوضة تعدّ باطلة بنص الدستور، لأن السلطة التنفيذية قد ارتكبت مخالفة دستورية بعدم قيامها بما أوجب عليها الدستور، وأن مفعول القانون المؤقت في هذه الحالة يزول من تاريخ رفض مجلس الأمة له " [3].

وفي الوقت الذي نلاحظ فيه أن غالبية الفقه الذي ينادي بوجوب إعلان بطلان القانون المؤقت من تاريخ رفضه من قبل البرلمان مستندين في ذلك إلى ما نصت عليه المادة (94) من الدستور التي أوجبت إعلان بطلان ذلك القانون فوراً، نجد في المقابل أن هنالك من الفقه من اتخذ موقفاً مغايراً، بأنه لا بد من صدور إعلان عن

([1]) الحياري، عادل، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص677.658.

([2]) حافظ، محمود، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص678.

([3]) شطناوي، فيصل، الرقابة، المرجع السابق، ص348، وانظر بنفس المعنى، حافظ، محمود، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص140، وكذلك، الحياري، عادل، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص678.

مجلس الوزراء يقضي ببطلان القانون المؤقت الذي رفضه البرلمان، ووفقاً لهذا الرأي " حدد الدستور بدء سريان الجزاء القانوني الذي رتبه في حالة رفض القانون المؤقت، وعليه يعتبر القانون المؤقت الذي رفضه البرلمان باطلاً، ولكن يتعين على مجلس الوزراء أن يعلّن بطلانه فوراً، ويترجم إعلان مجلس الوزراء الوضع القانوني للقانون المؤقت الذي قرر البرلمان رفضه ويجسده، ومنذ تاريخ صدور ذلك الإعلان يزول مفعوله، لهذا نرى أن بطلان القانون المؤقت يبدأ من تاريخ إعلان مجلس الوزراء وليس من تاريخ رفض البرلمان، ويبقى القانون محتفظاً بقيمته القانونية وساري المفعول حتى ولو تأخر صدور إعلان مجلس الوزراء، ولا يكون لتباطؤ مجلس الوزراء أو تأخره في إصدار الإعلان عن بطلان القانون المؤقت تأثير على مفعول القانون المؤقت، حتى لو اعتبرنا هذا التباطؤ سبباً لمسؤولية الحكومة أمام البرلمان وسحب الثقة منها كما أن الواقع العملي في هذه الحالة يسير باتجاه الرأي الذي قلناه"[1].

وتجدر الإشارة هنا الى أن المشرِّع الدستوري قد أبقى في التعديلات الأخيرة على مظهر أساسي من مظاهر هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية فيما يتعلق بالقوانين المؤقتة وذلك عندما علق مصير القانون المؤقت الذي رفضه مجلس الأمة أو الذي لم يتم إقراره خلال الفترة الدستورية بيد مجلس الوزراء والملك، فقد أبقت المادة 94 من الدستور بعد التعديل على حكم النص السابق الذي كان يشترط لإعلان بطلان القانون المؤقت الذي يرفضه مجلس الأمة أن يعلن مجلس الوزراء بطلان ذلك القانون المؤقت فورا وان يوافق الملك على ذلك البطلان.[2]

وتثور في هذا السياق إشكالية دستورية تتمثل في الإجابة على السؤال التالي : هل يملك جلالة الملك رفض الإعلان الصادر عن مجلس الوزراء ببطلان القانون المؤقت الذي يرفضه مجلس الأمّة بشقية النواب والأعيان كما حصل بالنسبة لقانون التقاعد المدني رقم (10) لسنة 2010 المعدل لقانون التقاعد المدني لسنة 1959 ؟.

---

(1) شطناوي، علي خطار، عدم كفاية الرقابة، المرجع السابق، ص116.

(2) نصراوين، ليث، اثر التعديلات الدستورية، مرجع سابق، ص227.



لقد كان للمحكمة الدستورية رأي في هذه المسألة لم يتفق معها جانب من الفقه، وقبل استعراض وجهتي النظر نشير أولاً وبإيجاز إلى قصة هذا القانون المؤقت.

لقد صدر قانون التقاعد المدني المؤقت المشار إليه في عهد حكومة السيد سمير الرفاعي وتضمن حرمان النواب من التقاعد، وعُرض على مجلس الأمة السادس عشر ورفضه بشقية الأعيان والنواب في جلسة مشتركة استناداً لأحكام المادة (94) من الدستور، وعلى أثر ذلك أعلنت الحكومة بطلانه وانتظرت مصادقة جلالة الملك على هذا الإجراء حتى تعود إلى تطبيق القانون الأصلي (الذي يمنح النواب والأعيان راتباً تقاعدياً)، إلاّ أنّ حالة من التذمر بالشارع الأردني دفعت باتجاه صدور الإرادة الملكية السامية بعدم الموافقة على إعلان بطلان ذلك القانون المؤقت، وانصاعت الحكومة لهذا الإجراء وأعدّت مشروع قانون للتقاعد المدني.

وما يهمنا هنا ليس مضمون القانون الأصلي أو مضمون القانون المؤقت، وإنما الإشكالية الدستورية المتعلّقة بمصير القانون المؤقت الذي رفضه مجلس الأمة بشقية الأعيان والنواب. لقد أيدت المحكمة الدستورية رفض الملك للقانون المؤقت واعتبرته إجراء دستوري وذلك بموجب القرار التفسيري رقم (5) لسنة 2013 الذي جاء رداً على السؤال الموجه لها من قبل النواب فيما إذا كان يجوز أن يعامل القانون المؤقت إذا تم رفضه من قبل مجلس الأمة مجتمعا عملا بالمادة (94) من الدستور كما يعامل مشروع القانون من حيث الرفض أو الموافقة من قبل الملك وإذا كان ذلك جائز فهل يجوز أن تتقدم الحكومة بمشروع قانون قبل أن ينظر مجلس الأمة في القانون الذي رفض الملك التصديق عليه عملا بالفقرة (4) من المادة (93) من الدستور.

وجاء بتفسير المحكمة الدستورية إن القانون المؤقت يتساوى مع مشروع القانون العادي في حالتي إقراره أو تعديله ولا يتساوى مع القانون العادي في حالة رفضه من مجلس الأمة وعدم موافقة الملك علي بطلانه وقررت المحكمة أنه (لا يجوز معاملة القانون المؤقت إذا تم رفضه من قبل مجلس الأمة معاملة القانون العادي لان علاقة المجلس بالقانون المؤقت قد انقطعت ويبقي القانون المؤقت ساري المفعول خلافا للوضع مع القوانين العادية وذلك لان المشرع الدستوري لم يأخذ بمبدأ التعامل

مع القانون المؤقت في حالة رفضه لحالة محددة نصا في المادة 93 من الدستور ولم يفعل الشيء ذاته مع القانون المؤقت نظرا للطبيعة الخاصة له باعتباره مختلفا في وضعة عن السياق العام للقوانين ولو كان المشرع قد شاء ذلك لفعل والقاعدة القانونية بالتفسير تقول (أن الاختلاف في العلة يمنع من التشريك في الحكم) وأضافت المحكمة أن عدم موافقة الملك على إعلان بطلان القانون المؤقت مرفقة بأسباب ومبررات الرفض يتضمن توجيها للحكومة بوضع مشروع قانون جديد يتولى تنظيم جميع المسائل المتعلقة بتقاعد السلطات الثلاث هذه الوضع خلق إشكالية دستورية تصدى لها الفقه بالتعليق على إعلان الملك برفضه التصديق على القانون المؤقت المرفوض من مجلس الأمة وكذلك القرار التفسيري للمحكمة الدستورية.

هذا الموقف جاء مخالفاً لما ذهب إليه أستاذنا الدكتور محمد الخلايلة في مقال له نُشر على موقع عمون الإلكتروني بتاريخ 22-3-2013 والذي جاء فيه "إننا نعتقد ومن وجهة نظر قانونية خالصة بأن الإرادة الملكية التي صدرت بعدم الموافقة على قرار مجلس الأمة برفض قانون التقاعد المدني المؤقت كانت غير دستورية وبأنه كان من الأسلم دستوريا الإعلان عن بطلان ذلك القانون بمجرد أن تم رفضه من قبل مجلسي النواب والأعيان، ولا شيء يمنع بعد ذلك من تقديم مشروع قانون للتقاعد المدني ليعالج التشوه الذي حاول ذلك القانون المؤقت معالجته ولو جزئيا ويعكس رغبة جلالة الملك بوجود قانون يحقق أقصى درجات العدالة والشفافية والموضوعية. وإذا كان هنالك رغبة شعبيه بعدم منح النواب تقاعدا وبأثر رجعي منذ عام 2010 فإنه يمكن للقانون القادم أن يسري بأثر رجعي وهو أمر جائز وفقا للمادة 93 من الدستور طالما أنه لا يتعلق بالقوانين الجزائية، فقد نصت هذه المادة على أنه "يسري مفعول القانون بإصداره من جانب الملك ومرور ثلاثين يوما على نشره في الجريدة الرسمية إلا إذا ورد نص خاص في القانون على أن يسري مفعوله من تاريخ آخر."

وحتى الاقتراح الذي قال بعض النواب بأنه كان يتوجب – كحل بديل - إعادة ذلك القانون المؤقت إلى البرلمان في غضون ستة أشهر مشفوعا بأسباب رده من قبل جلالة الملك فإنه– مع كل الاحترام – اقتراح غير دقيق وربما كان يهدف إلى

رفع الحرج عن الحكومة لأن هذا الإجراء يكون فقط بالنسبة لمشروع القانون الذي يوافق عليه المجلسين ثم يرفع إلى جلالة الملك ولا يرى الموافقة عليه فحينها يملك رده إلى البرلمان في غضون ستة أشهر مشفوعا بأسباب الرد، أما القانون المؤقت الذي يرفضه البرلمان بمجلسيه النواب والأعيان - وقياسا على مشاريع القوانين – فلا يمكن أن تبعث فيه الحياة من جديد وليس هنالك أي إجراء دستوري بشأنه سوى الإعلان عن بطلانه فوراً ومن قبل السلطة التنفيذية التي وضعته أصلاً.

إن القراءة المتأنية لنص المادة 94 من الدستور ذاتها يمكن أن تؤيد هذه النتيجة فالمشرع استخدم في هذه المادة تعبيري (وجب) و (فورا) هو دليل واضح على عدم وجود أي مساحة من السلطة التقديرية للتعامل مع القانون المؤقت الذي يرفضه البرلمان، ومن ناحية ثانية فإن هذه المادة أعطت "مجلس الوزراء بموافقة الملك" الحق في وضع القانون المؤقت، ثم أنها أوجبت على "مجلس الوزراء بموافقة الملك" الإعلان عن بطلانه إذا رفضه البرلمان، مما يعطي مؤشرا واضحا على أن جلالة الملك إنما يمارس في سياق الإعلان عن بطلان القانون المؤقت سلطة تنفيذية وباعتباره رئيسا للسلطة التنفيذية المكونة من جلالة الملك ومجلس الوزراء.(1)

2.3 الرقابة القضائية على مشروعية القوانين المؤقتة

تعدّ الرقابة القضائية على مشروعية القوانين المؤقتة ضمانة مهمّة لحماية حقوق وحريات الأفراد وتكريس مبدأ المشروعية، وهنالك بعض الدول توكل هذه المهمة إلى أعلى محكمة في النظام القانوني لديها، وهنالك دول ومنها الأردن توكل هذه المهمة إلى محكمة متخصصة تسمّى (المحكمة الدستورية)، وقد كان إنشاء محكمة دستورية في الأردن تطوراً مهمّا في هذا المجال، حيث كانت المحاكم على اختلاف أنواعها ولسنوات طويلة تمارس الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة من خلال ما يعرف برقابة الامتناع.

---

(1) الخلايله ، محمد علي ، مقال منشور على موقع عمون الإلكتروني بتاريخ 2013/3/22 بعنوان: الإشكالية الدستورية حول مصير قانون التقاعد المدني.

وسنتحدث في هذا المبحث في الرقابة القضائية على مشروعية القوانين المؤقتة من خلال مطلبين يعالج الأول منهما هذه الرقابةفي المرحلة التـي سـبقت إنـشاء المحكمة الدستورية، في حين يعالج الأخر الرقابة على دستورية القوانين في ضـوء وجود المحكمة الدستورية.

1.2.3 الرقابة القضائية على دستورية القوانين المؤقتة قبل إنشاء المحكمة الدستورية

لم تتضمن الدساتير الأردنية حتى إجراء التعديلات الدستورية مؤخراً أي نص ينظم مسألة الرقابة على دستورية القوانين، وهذا الوضع يشبه ما كان عليه الحال في مصر في المرحلة التي سبقـ ت صدور دستور عام 1971 الذي نص بوضوح علـى إنشاء محكمة دستورية في المادة (25) منه .

وفي ضوء عدم وجود تنظيم دستوري للرقابة على دسـتورية القـوانين فـي الأردن في المرحلة التي سبقتالتعديلات الدستورية لعام 2011 فقد كانت المحـاكم تمارس ما يسمّى بـ رقابة الامتناع (الامتناع عن تطبيق النص القانوني كلما تعـارض مع نص الدستور)، وذلك انطلاقاً من واجب القاضي في تفضيل النص الأعلى عندما يتعارض مع نص أدنى منه وهو الواجب الذي لا يحتاج الى نص في الدستور .

ولما كان صدور قانون محكمة العدل العليا رقـم (12) لـسنة 1992 يمثـل تطوراً مهماً في هذا السياق فقد كان لزاماً علينا تقسيم هذا المطلـب إلـى فـرعين نتحدث في الأول منهما عن الوضع قبل صدور قانون محكمة العدل العليـا لـسنة 1992 ونتحدث في الأخر عن الوضع بعد صدور هذا القانون .

الفرع الأول:رقابة دستورية القوانين المؤقتة قبل صدور قانون محكمـة العـدل العليا رقم (12) لسنة 1992

لقد مرّ الاجتهاد القضائي في هذه الفترة بمرحلتين , ففي المرحلة الأولى أنكرت المحاكم الأردنية حقها في الرقابة على دستورية القوانين , ثم تراجعت عـن هـذا الموقف ومارست دورها في الامتناع عن تطبيق القوانين المخالفة للدستور[1].

(1) نده، حنا ، القضاء الإداري في الأردن جمعية عمّال المطابع التعاونية ، ط1، 1972، ص9.

ففي المرحلة الأولى أنكرت المحاكم النظامية ومحكمة العدل العليا حقهـا فـي رقابة دستورية القوانين واعتبرت تلك الرقابة خارج نطاق وظيفتها القضائية، وقـد كان ذلك واضحاً عندما تعرّضت محكمة العدل العليا لأول مرة لموضوع دستورية القوانين في القضية رقم (51/6) عندما تم الدفع بمخالفة قانون العقوبـات المؤقـت للدستور لأنه يرتب أثراً رجعياً بفرضه عقوبات على أفعال ارتكبت قبل صـدوره، فقضت المحكمة بأنّ " صلاحية هذه المحكمة وبصفتها محكمة العدل العليا حددت في الفقرة (3) من المادة (10) من قانون تشكيل المحاكم النظاميـة رقـم (71) لـسنة 1951 وهذه الفقرة ببنديها لم تخول محكمة العدل العليا حـق مناقـشة دسـتورية القوانين سواء أكانت مؤقتة أم غير مؤقتة ، ولهذا لا تبقى فائدة عملية من أن تبحث المحكمة فيما إذا كان القانون رقم 60 لسنة 1951 الذي حوكم المستدعي بموجبـة مخالفا لأحكام الدستور أم لا "[1].

وكان للمحكمة ذات الموقف في القضية رقم (63/41) عندما تم الطعن بالقانون المؤقت رقم 13 لسنة 1963 لمخالفته لنص المادة (94) من الدستور حيث قضت بأنه " بالرجوع إلى الدستور نجد أن المادة (94) منه تنص على أنه عنـدما يكـون مجلس الأمة غير منعقد أو منحلاً يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملـك أن يـضع قوانين مؤقتة في الأمور التي تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية غير قابلـة للتأجيـل شريطة أن لا تخالف الدستور، ومن هذا النص يتضح أنّه في الأوقات التـي يكـون فيها مجلس الأمة غير منعقد أو منحلا يختفي مبدأ الفصل بين السلطات مؤقتا وتجمع السلطة التنفيذية إلى جانب مهام الإدارة وظيفة التشريع، إن هذه المادة قد اشـترطت لبقاء القوانين المؤقتة تصديق مجلس الأمة عليها الأمر الذي يـدل علـى أنّ هـذا المجلس وحده المختص بمراقبة هذه القوانين من مختلـف وجهـات النظـر أي : الشرعية والملائمة وان رقابة القضاء مستبعدة بقوة الدستور"[2].

لكنّ القضاء، الأردني تراجع عن هذا الموقف وقرر حقه فـي الرقابـة علـى دستورية القوانين بالامتناع عن تطبيق الأحكام غير الدستورية فقط، ويظهـر هـذا

([1]) عدل العليا 6/3، 1963، مجلة نقابة المحامين، 1963، ص273.

(2) مجلة نقابة المحامين السنة 11- 1963 العدد (4)، ص 272.

التحول الايجابي بشكل واضح في الحكم الصادر في القضية رقم (67/35)حينما طعن احد المرشحين لانتخابات مجلس النواب بصحة ترشح ونيابة عضو آخر لأنّه لم يكمل السن القانوني الذي اشترطه قانون الانتخاب المؤقت في المادة (17) منه فدفع الخصم بعدم دستورية النص القانوني لتعارضه مع الحكم المنصوص عليه في المادة (70) من الدستور فقضت محكمة العدل العليا بما يلي، " أمّا ما ورد في الفقرة (ج) من المادة (17) من قانون الانتخاب المؤقت لمجلس النواب رقم 24 لسنة 1960 من انه يشترط في المرشح أن يكون قد أتم الثلاثين من عمره في أول كانون الثاني من السنة التي يجري بها الانتخاب فهو مخالف للدستور إذ أنّ المادة (70) من الدستور تشترط أنْ يكون ا لمرشح قد أتم الثلاثين من عمره وقت الترشيح وبما أن قانون الانتخاب المشار إليه هو قانون مؤقت وقد نصت المادة (94) من الدستور على انه يجب أنْ لا تخالف القوانين المؤقتة أحكام الدستور فإنّ الاشتراط الوارد في الفقرة (ج) سالفة الذكر لا يعمل بها "[1].

كما أقرّت المحكمة بحقها برقابة دستورية القوانين في حكم أخر جاء فيه "من المبادئ المسلّمة أنّ الدستور هو مصدر السلطات جميعاً فهو الذي ينظّم السلطات الأساسية للدولة ويبين العلاقة بينها ويعيّن حقوق الأفراد وحرياتهم، ومن الأصول المتفق عليها في هذا المجال والأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات كما هو مستفاد من المواد (24- 27) من الدستور "، ويُفهم من هذه النصوص أنّ الدستور وزّع السلطات الثلاث : التشريعية والتنفيذية والقضائية على هيئات ثلاث فصل فيما بينها، وجعل استعمال السلطات لوظائفها بصورة منظمة دائما تعاون متبادل بينها على أساس احترام كل منها للمبادئ التي قررها الدستور، فإذا وضعت السلطة التشريعية تشريعاً غير دستوري، لم تستطع أنْ تجبر السلطة القضائية على تطبيقه دون الدستور وإلاّ كان في هذا مجال اعتداء من السلطة التشريعية على السلطة القضائية، وكلتاهما مستقلّة عن الأخرى وخاضعة للدستور، ومن الواضح أنّ تشريعاً لم يصدر من جهة غير مختصة أو دون مراعاة لنص الدستور وروحه، فإنّ على المحكمة أنْ لا تطبق فيما يعرض عليها من القضايا على اعتبار أنّ المحكمة تلتزم في تطبيقها

(1) مجلة نقابة المحامين السنة 15 1967 العدد(4)، ص 389.

للتشريعات المتفاوتة في القوة، تطبيق التشريع الأعلى عند تعارضه مع تشريع أدنى منه، وهي في ذلك لا تتعدّى على السلطة التشريعية ما دامت المحكمة لا تضع بنفسها قانوناً ولا تقضي بإلغاء قانون، ولا تأمر بوقف تنفيذه، وغاية الأمر أنها تفاضل بين قانونين قد تعارضا فتفصل هذه الصعوبة وتقرر أيهما الأولى بالتطبيق وإذا كان القانون العادي قد "استبعد تطبيقه" فمرد ذلك في الحقيقة والواقع إلى سيادة الدستور العليا على سائر القوانين، تلك السيادة التي يجب أن يلتزم بها كل من القاضي والمشرع على حد سواء[1].

وعلى ضوء هذا الاجتهاد القضائي الايجابي لمحكمة العدل العليا بالإقرار لنفسها الحق في مراقبة دستورية القوانين والذي استندت فيه إلى حجج وأسانيد قانونية تقرر حقها في رقابة دستورية القوانين والمتمثلة بمبدأ سمو القواعد الدستورية واستقلال السلطة القضائية واستقلال القضاء بأداء مهماته وطبيعة عمل القضاء فإنّا نرى أنّ أهم سمات هذا المرحلة الاقتصار على الامتناع عن تطبيق القانون غير الدستوري دون الإلغاء أو الإبطال بعد الانتهاء من بحث الدفع الفرعي إلى عدم دستوريته وكل ما تملكه في هذا الشأن هو الامتناع عن تطبيق القانون المؤقت غير الدستوري في القضية التي دفع فيها بعدم دستوريته فقط[2], واقتصار صلاحيتها وولايتها على المفاضلة بين قاعدتين متعارضتين متفاوتتين في قيمتها القانونية، فتحدّد القاعدة القانونيّة الأوّلى بالاتباع والتطبيق وتستبعد تطبيق القاعدة الأدنى مرتبة من الناحية القانونية رغم بقائها قائمة وسارية المفعول ويمكن تطبيقها في حالات أخرى كما لا يملك الأفراد الطعن بعدم دستورية القانون المؤقت عن طريق الدعوى الأصلية وإنما عن طريق الدفع الفرعي[3].

ويلاحظ أن رقابة القضاء الدستوري للقوانين المؤقتة اقتصرت في هذه المرحلة على رقابة القيد الزمني لإصدار هذه القوانين فقط دون أن تشمل القيد الموضوعي

---

(1) عدل عليا 67/44 ، مجلة نقابة المحامين الأردنيين 1967، العدد 6، السنة 15، ص47.

(2) كامل، نبيلة عبدالحليم، الرقابة القضائية على دستورية القوانين، القاهرة، دار النهضة العربية لسنة 1993، ص 52.

(3) الشطناوي، خطّار علي، عدم كفاية الرقابة، مرجع سابق، ص118.

فقد قضت محكمة العدل العليا بأن " اجتهاد هذه المحكمة قد استقر على أن تقدير حال الاستعجال لإصدار قوانين مؤقتة في غيبة مجلس الأمة أمر متروك تقديره لمجلس الوزراء تحت رقابة البرلمان لهذا فإنّ محكمة العدل العليا لا تملك حق الرقابة على القيد المتعلق بحالة الاستعجال "[1].

وقد انتقد جانب من الفقه موقف محكمة العدل العليا هذا بالقول " إنّ رفض رقابة القيد الموضوعي على أعمال الضرورة – كقيد دستوري- من قبل محكمة العدل العليا هو اجتهاد غير منطقي مستند بذلك إلى أنْ تقدير عنصر الضرورة هي صلاحية تمارسها السلطة التنفيذية تحت رقابة مجلس الأمة، وذلك بموجب نص دستوري – وجعل صلاحية مراقبة التقدير الذي تجريه الإدارة على حالة الضرورة فقط من صلاحية السلطة التشريعية وحدها غير كاف على الإطلاق وذلك كضمان لالتزام السلطة التنفيذية بأحكام الدستور[2] .

ومهما قيل عن مزايا رقابة محكمة العدل العليا الدستورية للقوانين المؤقتة فهي رقابة قاصرة وغير كافية للأسباب الآتية [3]:

أولاً : لا تمارس محكمة العدل العليا رقابتها كما رأينا سابقاً على القيد الموضوعي بل تركت تقديره للسلطة التنفيذية بلا معقب قضائي عليها ، واكتفت بالرقابة ذات الطابع والطبيعة السياسية .

ثانياً لا يملك الأفراد حق الطعن بـ عدم دستورية القانون المؤقت مباشرة عن طريق الدعوى الأصلية بل يتعين عليهم الانتظار لحين تطبيق القانون المؤقت بإجراءات فردية ويطعنون بعدم مشروعية القرارات الفردية، استناداً لصدورها قانون مؤقت غير دستوري، وهو ما يطلق عليه الدفع الفرعي.

([1]) عدل عليا 1973/12/13 ، مجلة نقابة المحامين 1973، ص30.

([2]) البوريني، عمر، نظرات حول رقابة محكمة العدل العليا على قيد الضرورة اللازم لإصدار القوانين المؤقتة دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، م 32، عدد 2، 2005، ص 433.

([3]) الشطناوي ، علي خطّار، عدم كفاية الرقابة ، مرجع سابق ، ص119.

ثالثاً: لا تملك محكمة ا لعدل العليا إلغاء القانون المؤقت إذا انتهت مـن بحـث الدفع الفرعي إلى عدم دستوريته، وكل ما تملكه هو الامتناع عن تطبيـق القانون المؤقت غير الدستوري في القضية التي تدفع فيها بعدم دسـتوريته فقط، ولذا يمكن تطبيق قانون مؤقت حكم القضاء بعدم دستوريته في قضية أخرى لم تثر فيها عدم الدستورية.

الفرع الثاني: الرقابة بعد صدور قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992

من أبرز التطورات التي جاء بها قانون محكمة العدل العليـا رقـم 12 لـسنة 1992 النص على ما يمكن اعتباره أساساً تشريعياً للرقابة على دستورية القـوانين المؤقتة، وقد جاء في المادة (9/أ) من هذا القانون " إن المحكمة تختص دون غيرها بالنظر في الطعون المقدمة من ذوي المصلحة المتعلقة بما يلي : الطعون التي يقدمها أي متضرر يطلب إلغاء أي قرار أو إجراء بموجب أي قانون يخالف الدسـتو ر أو نظام يخالف الدستور أو القانون) وكذلك الطعون ا لتي يقدمه أي متـضرر يطلـب وقف العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للدستور أو نظام للقانون أو الدستور).

وهذا التطور التشريعي الإيجابي في مجال الرقابة على دستورية القوانين فـي الأردن ليس أكثر من تأكيد على حق القضاء بشكل عام ومحكمة العدل العليا بشكل خاص في بسط رق ابتها على دستورية القوانين وهي رقابة محددة في الامتناع عـن تطبيق القانون المخالف للدستور "(1).

إلا أن أثر هذا التطور التشريعي كان واضحا في أن محكمة العدل العليا عدلت عن موقفها السابق وبدأت تراقب عنصر الضرورة الواجب توافره لإصدار القوانين المؤقتة وأصبح الأ فراد يملكون حق الطعن بعدم مشروعية القوانين المؤقتة مباشـرة وبدعوى أصليه، على خلاف الوضع السابق حيث يضطر الأفراد الانتظـار لحـين تطبيقها تطبيقاً فردياً والطعن بعدم مشروعية القرارات الفردية استنادا لعدم دستورية القانون المؤقت أو الدفع بعد دستورية القانون المؤقت المراد تطبيقه على المنازعـة القضائية في أثناء نظرها.

(1) الخطيب، نعمان الوجيز في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 138.

وقد كان هذا الاختصاص محل تطبيق وبشكل واضح في الحكم الصادر عن محكمة العدل العليا والمتعلق بمدى مشروعية قانون المطبوعات والنشر المؤقت لعام 1997 الذي سبق الإشارة إليه، ولأهمية هذا الحكم نشير إليه بشيء من التفصيل، حيث قضت المحكمة بما يلي : " 1- يستفاد من المادة (94) من الدستور الأردني، أن الدستور منح السلطة التنفيذية صلاحية إصدار القوانين المؤقتة بشرط أن تتوافر الشروط التالية:

1. أن يكون مجلس الأمة غير منعقد أو منحلاً.
2. وجود حالة ضرورة أي وجود أمور تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير .
3. أن لا تخالف القوانين المؤقتة الدستور .

وعليه وحيث أن مجلس الأمة حين إصدار قانون المطبوعات والنشر المؤقت رقم 27 لسنة 1997 لم يكن منعقدا وان حالة الضرورة المشار إليها في المادة أعلاه تتمثّل في نشوء خطر جسيم يتعذر مواجهته بالطرق القانونية العادية كالحرب والكوارث والفتن الداخلية لم تكن متوفرة لأن معالجة أوضاع الصحافة ووضع شروط لتنظيم أوضاع الصحافة ليس خطرا جسيما داهما ولا وضعا طارئا ملحا شأنها شأن الكوارث والحروب التي تنشأ فجأة أو الفتنة التي تستوجب مجابهة سريعة لئلا ينتشر خطرها فنهدم كيان الدولة ؛ ذلك أن حالة الضرورة تقاس بوجود أحداث مفاجئة تشكل خطرا جسيما، وبما أن الأوضاع التي عالجها القانون المؤقت المذكور قائمة منذ شهور سابقة فيكون عنصر المفاجئة والمداهمة قد انتفى وبالتالي انتفت حالة الضرورة للاعتبارات التالية:

1.لأنّ الهدف من وضع القانون المعدل هو الرغبة في تعديل نصوص فتكون التعديلات التي وردت في القانون المؤقت لا تعني وجود خطر جسيم . علی ذلك أن القانون المؤقت المذكور قد طلب من الصحف توفيق أوضاعها لتلاءم نصوص القانون المؤقت خلال ثلاثة أشهر ومن ثم ثلاثة أشهر أخرى أي بعد ستة أشهر وهذا ينفي وجود حالة الاستعجال مما يعني إن إصدار



هذا القانون كان يمكن تأجيله إلى حين انعقاد مجلس الأمة وبذلك يكون مخالفاً للدستور.

2. أناطت المادة 9/أ/7 من قانون محكمة العدل العليا صلاحية النظر في الطعون التي يقدمها أي متضرر لطلب وقف العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للدستور أو نظام مخالف للقانون والدستور وبذلك تكون هذه المادة قد أخضعت القانون المؤقت للرقابة القضائية من حيث مخالفة الدستور لان على القضاء أن يراقب توفر الشروط المذكورة في حدود الزمن وفي حدود الموضوع. وبما أن سلطة إصدار القوانين المؤقتة قد شرعت لمجابهة ظرف طارئ فلا يجوز استعمالها وسيلة لتنظيم موضوعات يختص بها التشريع العادي وعليه فلا يرد القول انه لا رقابة لمحكمة العدل العليا . على حالة الضرورة والاستعجال بداعي أن تقدير حالة الضرورة والاستعجال الداعية لإصدار القانون المؤقت يعود للسلطة التنفيذية" [1].

وعليه، وبعد أن أعطت المحكمة لنفسها الحق في بسط رقابتها على قيد الضرورة اللازم لإصدار القوانين المؤقتة، أصبحت وفقاً لجانب من الفقه الجهة القضائية الوحيدة المختصة بتقدير مشروعية القوانين المؤقتة، ولذا يتعين على المحاكم النظامية الأخرى التي يدفع بعدم دستو رية القوانين أمامها، أن توقف الفصل في الدعوى وتحدد موعداً للخصوم لرفع دعوى عدم دستورية القانون المؤقت أمام محكمة العدل العليا [2].

ونذكر هنا بأنّ قانون 1992 قصر الرقابة على القوانين المؤقتة بدعوى أصليه دون أن يشمل القوانين العادية والتي تملك المحاكم النظام ية بما فيها محكمة العدل العليا رقابتها دستوريا عن طريق الدفع الفرعي كما كان الوضع سابقاً ، كما نذكر بأنّ هذا القانون منح المحكمة صلاحية الحكم بوقف تنفيذ القانون المؤقت وليس إلغائه، ووفقاً لما سبق نجد أنّ التجديد الذي أحدثه القانون عام 1992 يقتصر فقط

([1]) عدل العليا، قرار رقم 226 / 97، مجلة نقابة المحامين ، 1998 ، العدد 1 – 2 ، السنة 46، ص389.

([2]) الشطناوي، علي خطار، عدم كفاية الرقابة، المرجع السابق، ص 120 .

على ما تضمنه البند السابع فقط الذي أجاز للأفراد، ولأول مرة، مخاصمة مشروعية القوانين المؤقتة بدعوى مباشرة دون حاجة للانتظار لحين تطبيقها تطبيقاً فردياً، لذا فإنّه يمكن لكل صاحب مصلحة أنْ يخاصم مشروعية القوانين بدعوى تجاوز حدود السلطة مباشرة.

ومن بين الأسئلة التي طرحت عندما صدر هذا القانون هل رقابة محكمة العدل العليا تنسحب على القوانين المؤقتة التي صدرت قبل إقرار القانون، أم إنّها تتعلق فقط بالقوانين التي صدرت بعد ذلك؟

لقد أجابت على ذلك محكمة العدل العليا في حكم لها جاء فيه " تختص محكمة العدل العليا بنظر طلب وقف العمل بالقانون المؤقت أو بالنص المخالف فيه للدستور عملا بأحكام المادة (9/أ/7) من قانونها رقم 12/ 1992 التي أناطت بمحكمة العدل العليا الرقابة القضائية على دستورية القوانين ولم يقصد المشرِّع أنْ يشمل الاختصاص التشريع اللاحق لصدوره وإنما أراد أنْ تنسحب هذه الرقابة على القوانين المؤقتة السابق صدورها لصدور قانون محكمة العدل العليا المذكور، بالإضافة إلى أنْ النص المذكور ورد مطلقا ليشمل القوانين المؤقتة السابقة واللاحقة أعمالا لقاعدة المطلق يجري على إطلاقة، وعليه فان محكمة العدل العليا تكون مختصة بنظر طلب وقف العمل بأحكام قانون المالكين والمستأجرين المؤقت رقم 1982/29 بحجة مخالفة الدستور" [1].

وقد انتقد جانب من الفقه موقف محكمة العدل العليا هذا للأسباب التالية:[2]

الأول : لم يحدد المشرع الأردني في قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 أو في غيره أي ميعاد خاص لتقديم دعوى عدم دستورية القوانين المؤقتة، وبذا يطبق الميعاد العام وهو ستون يوما من تاريخ النشر في الجريدة الرسمية .

الثاني : أنّ قواعد تطبيق القانون زمانياً تحول دون سريان القانون على الماضي ما لم يوجد نص صريح يقضي بغير ذلك فعدم رجعية القوانين هي القاعدة العامة،

([1]) عدل العليا 31/5/ 1994 مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1995 ص22 .

([2]) الشطناوي، علي خطار، عدم كفاية، المرجع السابق، ص 120 .



وعليه لا يجوز تطبيق قانون محكمة العدل العليا على القوانين السابقة على صدوره, طالما انه خلا من أي نص صريح على الرجعية.

الثالث: لا مجال لأعمال قاعدة المطلق يجري على إطلاقه لتبرير سريان قانون محكمة العدل العليا على القوانين المؤقتة السابقة لصدوره والتال ية له. وعلة ذلك أنّ تلك القاعدة تطبق لو جاء النص على اختصاص محكمة العدل العليا بنظر دستورية القوانين دون تحديد ما بين مؤقت ودائم، فيمكن الاستناد إليه للقول باختصاص المحكمة بنظر دستورية القوانين سواء كانت دائمة أو مؤقتة إعمالاً لقاعدة المطلق يجري على إطلاقه.

2.2.3 الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة بعد إنشاء المحكمة الدستورية

لقد تجاوب المشرع الدستوري الأردني مع تطلعات الفقه والرأي العام الأردني ومقتضيات الإصلاح السياسي والديمقراطي لضرورة وجود جهاز قضائي مستقل مختص يقوم بمهمة الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة ، فكان من ابرز التعديلات الدستورية لعام 2011 إنشاء محكمة دستورية في الأردن للرقابة على دستورية القوانين والأنظمة وتفسير نصوص الدستور فصدر استناداً لهذا التعديل الدستوري قانون المحكمة الدستورية رقم (15) لسنة 2012 وسيتم تقسيم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع ، نتناول في الفرع الأول فكرة عامة عن المحكمة الدستورية تشكيلها ،واختصاصاتها، وفي الثاني دور المحكمة الدستورية في الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة، ونعالج في الفرع الثالث تقييم لدور المحكمة في الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة.

الفرع الأول : فكرة عامة عن المحكمة الدستورية وتشكيلها واختصاصاتها

انطلاقاً من أن الرقابة الدستورية تمثل أحد الضمانات الأساسية لتطبيق الدستور وتضمن تحقيق المشروعية بتكامل يتفق ومبدأ سمو الدستور وتدرج التشريع وعليه فإن احترام الدستور وتنفيذ ق واعده بالشكل والطريقة الصحيحة وتطبيقه التطبيق السليم يتطلب أن يكون هنالك نوع من الرقابة التي تمارس على الأجهزة والهيئات القائمة على تنفيذ أحكام هذا الدستور ، ولا شك أن هذه الرقابة تمثل أهمية كبيرة

خوفاً من أن تغالي بعض الهيئات في استعمالها للصلاحيات التي منحها إياها الدستور فيتحول النظام الى فوضى ، سيما وأن المسألة لا ولم تقتصر على التشريعات الصادرة عن السلطة التشريعية ، فالكثير من دساتير الدول ومنها الأردن سمحت للسلطة التنفيذية بإصدار القوانين المؤقتة كصلاحية تشريعية استثنائية في حالة غياب البرلمان صاحب ا لاختصاص الأصيل في التشريع ، ونظراً لأن هذه الصلاحية التشريعية المؤقتة تنطوي على درجة عالية من الخطورة إذ أنها تمس مسائل تشريعية بحتة حرصت الدساتير على قصرها على البرلمان لأنه يعبّر عن الإرادة العامة للأمة وحامي للحقوق والحريات ، الأمر الذي استوجب إيجاد هيئة قضائية مستقلة تقوم بدور الرقابة على إصدار مثل هذه القوانين.

وفيما يلي استعراض موجز لمبررات إنشاء المحكمة الدستورية في الأردن، وتشكيل المحكمة واختصاصاتها .

أولاً : مبررات إنشاء المحكمة الدستورية

تتلخص أهم مبررات إنشاء المحكمة الدستورية في الأردن بالاعتبارات القانونية والواقعية التالية: (1)

1. عدم تعرض الدساتير الأردنية المتعاقبة لموضوع رقابة دستورية القوانين والتزامها الصمت حيال هذه المسألة ، فالملاحظ أن هذا الموضوع المهم ترك عائماً وقابلاً لاجتهاد القضاء الذي كان متردداً بين الأخذ بالرقابة من عدمها فتارة كان يتماشى مع المنطق والعقل فيفرض رقابته على دستورية القوانين وتارة كان يرفض ممارسة هذا الدور، وقد أشرنا فيما سبق إلى أن السبب الرئيسي في هذا لاختلاف في الاجتهاد يكمن في اعتقادنا عدم النص صراحة في الدستور على حق القضاء بالمنح أو المنع وكل ذلك كان يتطلب تعديل الدستور وإيجاد هيئة قضائية مختصة تضطلع بمهمة الرقابة على دستورية القوانين.

(1) السعيد ، كامل ، محاضرات قانونية القيت حول المحكمة الدستورية على طلبة المعهد الدبلوماسي الأردني ، ص3.

2. تلافي ثغرات الرقابة على دستورية القوانين التي كانت تمارس في السابق والمستجدات الدستورية في العالم باعتبار أنّ الرقابة على دستورية القوانين بصورة مباشرة ومن خلال محكمة دستورية تعدّ اليوم من ضمن هذه المستجدات حفاظاً على الحقوق والحريات من خلال التحقق من عدم صدور تشريعات مخالفة للدستور .

3. التباين في الأحكام القضائية التي كانت تصدر بخصوص الرقابة على دستورية القوانين، فبعض المحاكم كانت تمتنع عن رقابة دستورية القوانين بحجة أنه لا يجوز لها التصدي لأعمال السلطة التشريعية في حين ذهبت بعض المحاكم إلى أن من حقها الرقابة على دستورية القوانين أثناء النظر في الدعاوى لأن تطبيق القانون الأعلى عند التعارض هو من اهم واجبات المحاكم ووظائفها[1]

4. حماية الحقوق والحريات العامة من خلال رقابة المحكمة على التشريعات وإلغاء ما يتعارض منها مع الحقوق التي قررها الدستور للمواطنين وتفسير النصوص الدستورية الغامضة.

لكل ما تقدم استجاب المشرِّع الدستوري الأردني للمطالبات والنداءات التي تقدم بها الفقه الدستوري والرأي العام ومقتضيات الإصلاح السياسي لضرورة وجود جهاز قضائي مستقل ومختص يقوم بمهمة الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة، حيث كان من أبرز التعديلات الدستورية التي أجريت على الدستور في عام 2011 هو أنشاء محكمة دستورية للرقابة على دستورية القوانين والأنظمة وعلى أثر ذلك صدر قانون المحكمة الدستورية رقم (15) لسنة 2012 متضمناً (37) مادة تقرر إنشاء المحكمة الدستورية وتمنحها الشخصية الاعتبارية، وتبين اختصاصاتها وطريقة تشكيلها.

([1]) السعيد، كامل، محاضرات قانونية القيت حول المحكمة الدستورية على طبة المعهد الدبلوماسي الأردني ، ص3 .

ثانياً : تشكيلة المحكمة:

حسب منطوق المادة (58) من الدستور والمادة (5) من القانون فإن المحكمة تتكون من تسعة أعضاء بما فيهم الرئيس يعينهم الملك لـ مدة ست سنوات غير قابلة للتجديد وقد أغفلت هذه المادة ذكر الجهة التي تنسب لجلالة الملك أسماء القضاة وبالمقارنة مع مصر نجد أن قانون المحكمة الدستورية هناك رقم (48) لسنة 1979 لم يحدد عدد أعضاء المحكمة الدستورية واكتفت بعبارة (تتكون المحكمة من رئيس وعدد كافي من الأعضاء) وهو الأمر الذي كان محل انتقاد الفقه هناك[1].

وفيما يتعلق بمدة العضوية فهي ست سنوات غير قابلة للتجديد، ونحن نعتقد أن القاضي بعد تلك الفترة الزمنية الطويلة يكون قد أكتسب خبره ومعرفه بالقضاء الدستوري تبرر الإبقاء عليه والتجديد له ، ففي مصر لا توجدمدة لتولي القضاة لهذا المنصب إلاّ اذا أرادوا بمحض أرادتهم ترك الوظيفة، وهذا يعطي نوعاً من الاستقرار لهذه الهيئة لأن أعضاءها ثابتين في مناصبهم وليسوا مرتبطين بمدة زمنية معينة.

واشترطت المادة (6) من قانون المحكمة الدستورية في العضو أن يكون من القضاة الذين سبق وأن عملوا في محاكم التميز والعدل العليا أو من محامين الذين امضوا في المهنة مدة لا تقل عن خمس عشرة سنة أو من أساتذة الجامعات ممن يحملون درجة الأستاذية في القانون ، ويمكن أن يكون أحد أعضاء المحكمة من المختصين الذين تنطبق عليهم شروط العضوية في مجلس الأعيان على أن يكون قد بلغ الخمسين من العمر .

ثالثاً : اختصاصات المحكمة:

وفقاً لأحكام المادة (1/59) من الدستور والمادة (4) من قانون المحكمة الدستورية " تختص المحكمة الدستورية بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة وتصدر أحكامها باسم الملك وتكون أحكامها نهائية وملزمة لجميع السلطات وللكافة كما تكون أحكامها نافذة بأثر مباشر ما لم يحدد الحكم تاريخا أخر لنفاذة

([1]) إبراهيم, حسنين,الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الفقه والقضاء , دار النهضة العربية 2000، ص660 .

وتنشر أحكام المحكمة الدستورية في الجريدة الرسمية خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدورها، إن " للمحكمة الدستورية حق تفسير نصوص الدستور أذا طلب إليها ذلك بقرار صادر عن مجلس الوزراء أو بقرار يتخذه أحد مجلسي الأمة ويكون قرارها نافذ المفعول بعد نشره في الجريدة الرسمية كما يجوز وفقاً للمادة (60) من الدستور في الدعوى المنظورة أمام المحاكم لأي من اطراف الدعوى إثاره الدفع بعدم الدستورية وعلى المحكمة أن وجدت أن الدفع جدي تحيله الى المحكمة التي يحددها القانون لغايات البت في أحالته الى المحكمة الدستورية .

وبالتالي فإنّ صلاحيات المحكمة محددة بما يلي :

1. الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة.
2. تفسير نصوص الدستور.

أولا: الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة:

نصت المادة (59أ) و(4) من الدستور والقانون (تختص المحكمة بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة ...) وحسب هذا النص فقد أطلق لفظ القوانين ولم يحدد نوعها، وعليه فان مهمة المحكمة الدستورية تمتد إلى كل القوانين سواء العادية أو المؤقتة،إلا إن صلاحية المحكمة لا تشمل القوانين والأنظمة غير النافذة أي لا تشمل الرقابة على مشاريع القوانين والأنظمة قبل أن تتحول إلى قوانين أو أنظمة نافذة، وعليه فإنه ولغايات الطعن بأي قانون أو نظام لا بد أن يكون قد استوفى جميع مراحله التشريعية حتى نشره في الجريدة الرسمية . وبهذا يكون اختصاص المحكمة الدستورية بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة قد منح لها بنص دستوري لأول مرة في تاريخ الأردن ليعطيها دون غيرها حق بحث دستورية القوانين والأنظمة بعد أن كان القضاء الأردني قد منح لنفسه هذا الحق على مدار الخمسين عاما السابقة، حيث درج على الرقابة على دستورية القوانين ولكنها كما رأينا كانت رقابة امتناع وليس رقابة إلغاء.[1]

---

(1) الخطيب، نعمان البسيط والنظام الدستوري، مرجع سابق، ص296.

وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى أنّ بعض الأنظمة القانونية تعطي المحكمة الدستورية صلاحية الرقابة على مشاريع القوانين والأنظمة، فالمادة (6) من الدستور البحريني تنص على أنّه " للملك أن يحيل إلى المحكمة ما يراه من مشروعات القوانين قبل إصدارها لتقرير مدى مطابقتها للدستور ويعتبر التقرير ملزما لجميع سلطات الدولة كافة "

و عليه فقد حصرت المادتان (60) و (9/أ) من الدستور وقانون المحكمة حق الطعن مباشرة وعلى سبيل الحصر لدى المحكمة الدستورية في دستورية القوانين والأنظمة النافذة على الجهات التالية مجلس الأعيان، ومجلس النواب ومجلس الوزراء ويقدم الطعن لدى المحكمة الدستورية بطلب موقع من رئيس الجهة الطاعنة يتضمن اسم القانون أو النظام المطعون فيه ورقمه ونطاقه بصورة واضحة ومحددة فيما أذا كان منصبا على القانون أو النظام بأكمله أو على ماده واحدة أو أكثر وكذلك وجه مخالفة القانون أو النظام للدستور ويرسل رئيس المحكمة الدستورية نسخة من الطعن المقدم إليه بمقتضى أحكام المادة (9) من هذا القانون إلى رئيسي كل من الجهتين الأخريين المذكورتين ولأي منهما أن يقدم رده للمحكمة الدستورية خلال عشرة أيام من تاريخ تسليمه وتفصل المحكمة الدستورية في الطعن خلال مدة مائة وعشرين يوما من تاريخ تقديم طلب التفسير.

الملاحظ على نص المادة أعلاه إنها حصرت حق الطعن على سبيل الحصر في ثلاث جهات فقط مما دفع البعض للتساؤل حول مدى فعالية إعطاء مجلسي الأعيان والنواب حق الطعن بدستورية القوانين ويستغرب ذلك بالقول هل يعقل أن يصدر قانون عن مجلسي الأعيان والنواب ومن ثم يتقدم أي من المجلسين بالطعن بعدم دستوريته إلي المحكمة الدستورية، ويضيف انه أذا كان هذا الحق قد أقره الدستور الأردني للأقلية من النواب أو الأعيان الذين رفضوا مشروع القانون في البرلمان فإن ممارسته ستصطدم بما يشترطه الدستور من صدور قرار بأغلبية الحاضرين من أي من المجلسين للطعن بعدم دستورية القانون أمام المحكمة الدستورية وهو الأمر الذي يكون من المتعذر تحقيقه.[1]

(1) نصراوين، ليث، اثر التعديلات الدستورية، مرجع سابق، ص 234.

ويؤيد الباحث وجهة النظر السابقة ويضيف أن إعطاء البرلمان الحق بـالطعن مباشرة أمام المحكمة الدستوريـة يكون فقط في حال الأخذ بنظام الرقابة السابقة على دستورية القوانين والمتمثلة في الرقابة على دستوريـة مشاريع القوانين التي يناقـشها مجلس الأمة وقبل إصدارها، فمجلس الأمة عند مناقشة مشروع أي قانون يملـك أن يحيله إلى المحكمة الدستورية للبت في مدى دستورية مشروع القانون وذلك لغايات استكمال مناقشته من عدمه وهذا ما لم ينص الدستور ولا القانون عليه حيث حـصر اختصاصها فقط على الرقابة اللاحقة على القوانين والأنظمة النافذة دون أن تـشمل الرقابة على مشاريع القوانين والأنظمة .

وبالنسبة لمجلس الوزراء فهل يعقل أن يقر مجلس الوزراء نظاما معينا ومن ثم يقرر إحالته للمحكمة الدستورية للطعن بعدم دستوريته وعليه فإن مجلس الوزراء لن يقدم على ممارسة مثل هذا الحق الدستوري المقرر له خوفا من أن تجد المحكمة أن النظام الصادر عن مجلس الوزراء مخالف للدستور وتقرر بالتالي إلغاءه مما يسبب إحراجات سياسية كبيرة لمجلس الوزراء .

أما بخصوص حق الجهات الأخرى في الدفع بعدم دستورية أي قانون أو نظام نافذ فقد ابقي القانون على أسلوب الدفع الفرعي بعدم الدستورية عندماأجازت المادتان (2/60) و (11/أ) من الدستور والقانون لأي من أطراف دعوى منظورة أمام المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها الدفع بعدم الدستورية بأي قانون أو نظام واجب التطبيق على موضوع الدعوى فإذا وجدت المحكمة المختصة بنظر الدعوى أن الدفع جدي توقف النظر في الدعوي وتحيل الأمر إلى محكمة التميز لغايات البت في أمر إحالته إلى المحكمة الدستورية ويكون قرار المحكمة المختصة بعدم الإحالة قابلا للطعن مع موضوع الدعوى، ولغايات البت في أمر الإحالة تنعقد محكمة التميز بهيئة من ثلاثة أعضاء على الأقل وتصدر قرارها خلال شهر من تاريخ ورود الدعوى إليها وإذا وافقت على الإحالة تقوم بتبليغ أطراف الدعوى بذلك

ومعنى ذلك أن حق الأفراد في الدفع بعدم دستورية أي قانون أو نظام موقوف على قرار جهتين قضائيتين هما محكمة الموضوع ومحكمة التمييز ويتوجب على



محكمة التمييز التحقق من أن القانون أو النظام الذي أثير الدفع بعدم دستوريته واجب التطبيق على موضوع الدعوى وأن الدفع بعدم دستورية النص جدي.[1]

وعليه فإنّه لا بد للمحكمة وهي بصدد النظر في جدية الدفع أن تتناول بالبحث عن مسألتي اللزوم والضرورة فيما قدم لها وما إذا كان للطاعن مصلحة شخصية مباشرة في هذا الدفع أم لا إذ لابد من توافر شرط المصلحة والصفة.

ثانيا : تفسير نصوص الدستور

نصت الفقرة الثانية من المادة (59) و(4/ب) من الدستور، وقانون المحكمة على أنه (للمحكمة الدستورية حق تفسير نصوص الدستور إذا طلب إليها ذلك...) وقد حدد المشرِّع الجهات التي لها الحق في طلب التفسير من المحكمة الدستورية وحصرها بمجلس الوزراء والأعيان والنواب, وهي نفسها الجهات التي كانت تملك الحق في الطلب من المجلس العالي لتفسير الدستور تفسير أي نص دستوري، والذي يعتبر ملغي حكماً بعد وضع قانون المحكمة الدستورية موضع التنفيذ، وذلك سنداً لنص المادة (122) من الدستور، ويكون قرار المحكمة نافذ المفعول بعد نشرة بالجريدة الرسمية ولا تملك المحكمة حق تفسير القانون، فقد أبقاه الدستور من صلاحيات الديوان الخاص بتفسير القوانين إلاّ أن ذلك لا يمنع المحاكم على اختلاف درجاتها من تفسيره لا بل أن اختصاص الديوان الخاص لا ينعقد إلا إذا لم تكن المحاكم قد فسرته.[2]

وعليه فإنّ حقّ المحكمة الدستورية لتفسير نصوص الدستور ليس حقاً مطلقاً ولا يخضع للتقدير الذاتي للمحكمة, فهي لا تملك حقّ التصدي للنصوص الدستورية وتفسيرها من تلقاء نفسها، بل تتوقف ممارستها لهذا الاختصاص على طلب من مجلس الوزراء أو بقرار يتخذه أحد مجلسي الأمّة بالأغلبية المطلقة وذلك،سنداً لنص المادة (84) من الدستور.

---

(1) نصراوين، ليث، اثر التعديلات، مرجع سابق، ص235.

(2) الخطيب، نعمان، البسيط في النظام الدستوري، مرجع سابق، ص295.

ويشمل اختصاص المحكمة في هذا السياق النظر في دستورية القرارات الصادرة عن ديوان التفسير, والتي لها قوة القانون بمقتضي نص المادة (123) من الدستور, ولا يشمل النظر في دستورية التعليمات التي تصدر تنفيذاً للأنظمة الصادرة عن مجلس الوزراء لأنها ليست من بين القواعد الموضوعية التي تتضمن إيجاد مراكز قانونية لأحد.

والجدير بالذكر أن مجلس النواب والأعيان يصدران قراراتهما بطلب التفسير بالأغلبية المطلقة لكل منهما, واستناداً لنظرية توازي الأشكال القانونية فإنّه لا يجوز سحب طلب التفسير هذا إلاّ بالأغلبية المطلقة , مع مراعاة أن طلب السحب وإن كان بالأغلبية إلاّ أنّه لا يلزم المحكمة الدستورية بالموافقة عليه، فعند دخول القضايا بما في ذلك طلبات التفسير في حوزة المحكمة تصبح ملك لها ولا يجوز لها التخلي عن نظر القضايا والفصل فيها بدون سبب مشروع تحت طائلة إنكار العدالة أو العزوف عن تطبيق القانون، ويكون قرار المحكمة المتعلق بالتفسير نافذ المفعول بعد نشره في الجريدة الرسمية وتكون مداولات المحكمة سرية حسب نص المادة (18) من القانون.[(1)]

الفرع الثاني: دور المحكمة الدستورية في الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة

من الصعب على الباحث أن يتحدث عن دور المحكمة الدستورية في الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة في هذا المرحلة وذلك لقصر عمر التجربة حيث تم انشاء المحكمة الدستورية مؤخراً ولم تنظر في عدد كبير من الطلبات المتعلقة بعدم دستورية القوانين المؤقتة وبما يسمح للباحث أن يعالج هذا الموضوع بشيء من التفصيل وعلى كل حال فإنه وبالرجوع الى سجلات المحكمة فقد وجدنا أنها تصدت خلال السنة القضائية الأولى والثانية لها لعدد محدود من القضايا المتعلقة بعدم الدستورية وتفسير النصوص الدستورية كان من بينها مجموعة محددة تتعلق بالقوانين المؤقتة سواء من حيث تفسير نصوص دستورية لها علاقة بهذه القوانين أو من حيث الدفع بعدم دستوريتها .

---

(1) كامل، السعيد، محاضرات قانونية، مرجع سابق، ص12.



وفيما يلي استعراض لابرز تلك القضايا والتي يمكن أن يظهر من خلالها دور المحكمة في الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة

أولاً : القرار التفسيري رقم (2) لسنة 2013

بتاريخ 2012/12/31 طلب مجلس الوزراء من المحكمة الإجابة على السؤال التالي :

هل يجوز لمجلس الوزراء استناداً لأحكام الفقرة (1) من المادة (94) من الدستور أن يضع قانوناً مؤقتاً يصدر بموجبه قانون الموازنة العامة لسنة 2013؟

وجاء في رد المحكمة بأن مشروع الموازنة العامة لهذه السنة المالية (2013) محل الطلب أن المحكمة وجدت بعد التدقيق والمداولة والاطلاع على الوقائع والبيانات الرسمية المقدمة في الطلب .... أن تلك الوثائق والبيانات الرسمية " تفيد بأن واقع الحال بالنسبة للحياة البرلمانية في هذا الوقت بالذات تتوجب الانتظار لمدة قد تصل الى أربعة أشهر على الأقل حتى صدور قانون دائم مستكمل جميع مراحله الدستورية ، وأن مشروع الموازنة العامة لهذه السنة المالية (2013) محل الطلب قد تضمن نفقات رأسمالية مستحدثة لم تكن مرصودة أصلاً في موازنة سنة 2012، وأن هذه النفقات الرأسمالية المستحدثة هي نفقات تنموية موزعة على مشاريع حكومية متعددة في مختلف محافظات المملكة وأن هذه النفقات الرأسمالية المستحدثة مرتبطة بمنح خارجية بموجب اتفاقيات خاصة معلقه الاستحقاق لا يمكن وضع اليد عليها ولا الاستفادة منها إلاّ بصدور قانون الموازنة العامة وطرح عطاءات المشاريع الخاصة .

وحيث أن تلك النفقات الرأسمالية التنموية المستحدثة ذات قدر كبير بالنسبة لمقدار النفقات العامة في مشروع الموازنة العامة محل الطلب ومن شانها التأثير إيجاباً على اقتصاد البلاد في حالة ورودها في الموازنة العامة للدولة والبدء في التصرف بها وإلاّ فإن الضرر حاصل ويزداد وقوعه كلما زاد الانتظار لدرجة قد تفوت الفرصة على الاستفادة من بعض المنح وقد تؤثر على سير عجلة الاقتصاد مما يشكل ضرراً عاماً كبيراً يصعب تداركه، مما يعني أنّ الحاجة الى تلك النفقات الرأسمالية التنموية المستحدثة ضرورية ومستعجلة لا تحتمل التأجيل ،

الأمر الذي يقتضي الاستعجال ويجوز لمجلس الوزراء في ظل الظروف السائدة وفي هذه الحالة بالذات أن يضع قانوناً مؤقتاً يصدر بموجبه الموازنة العامة للدولة لعام 2013 استناداً للمادة(94/ج) من الدستور .

ولا يتفق جانب من الفقه مع ما ذهبت إليه المحكمة في هذا القرار التفسيري ويرى بأنه" إذا كنا نتفق مع المحكمة الدستورية حول ضرورة البدء في صرف النفقات الرأسمالية التنموية، إلاّ أن إصدار قانون الموازنة العامة قانون مؤقت عشية الانتخابات البرلمانية ودعوة السلطة التشريعية الى الانعقاد يقضي كلياً على حالة الضرورة التي يرى الباحث أنها أساس وجوهر إصدار القوانين المؤقتة، وتكون الغاية من إصدار قانون مؤقت قد انتفت رغم أهمية النفقات الرأسمالية.[1]

ثانياً : القرار التفسيري رقم (5) لسنة 2013

طلب مجلس النواب من المحكمة الإجابة على السؤال التالي:

هل يجوز أن يعامل القانون المؤقت إذا تم رفضه من قبل مجلس الأمة مجتمعاً عملاً بالمادة (94) من الدستور كما يعامل مشروع القانون فيما يتعلق بالمادة (93) من الدستور ومن حيث الرفض أو الموافقة من قبل الملك ؟ وإذا كان ذلك جائز فهل يجوز أن تتقدم الحكومة بمشروع قانون قبل أن ينظر مجلس الأمة في القانون الذي رفض الملك التصديق عليه عملاً بالفقرة (4) من المادة (93) من الدستور .

وقد كان قرار المحكمة والذي سبق وأن أشرنا إليه في هذه الدراسة أنه لا يجوز أن يعامل القانون المؤقت إذا تم رفضه من قبل مجلس الأمة مجتمعاً عملاً بالمادة (94) من الدستور كما يعامل مشروع القانون العادي وفي ضوء هذه الإجابة فإنه لا يمتنع على الحكومة التقدم بمشروع قانون جديد ليسير في المراحل التشريعية الدستورية ولا يمتنع القرار استعمال السلطة التشريعية لحقها الدستوري في اقتراح القوانين".

---

(1) نصراوين، ليث، مقال منشور في جريدة العرب اليوم بتاريخ 2013/2/22.



وقد خالف أحد أعضاء المحكمة الدكتور عبد القادر الطورة ، رأي الأغلبية بقوله "أخالف الأكثرية المحترمة فيما انتهت إليه من أنه لا يجوز أن يعامل القانون المؤقت إذا تم رفضه من قبل مجلس الأمة مجتمعاً عملاً بالمادة (94) من الدستور كما يعامل مشروع القانون العادي . ذلك أن المادة (94) من الدستور وإن كانت قاصرة على القوانين المؤقتة وتضمنت أحكاماً خاصة بها ؛ فقد جاءت في سياق متصل مع المواد الثلاث (91-93 من الدستور) السابقة عليها والمادة (95) اللاحقة لها ، باعتبار هذه المواد الخمسة (91-95) بالإضافة للمادتين (25-31) من الدستور جميعها تتعلق بالتشريع العادي (سن القوانين وإصدارها) سواء جاءت في شكل مشاريع قوانين أو في شكل قوانين مؤقتة ، فالقانون المؤقت لا يعدو كونه مشروع قانون عند عرضه – وجوباً – على مجلس الأمة ، وللملك في مواجهته ذات الدور في مواجهة مشروع قانون خاصة في حالة إقراره أو تعديله إذ لا بد من المصادقة عليه من قبل الملك والأمر بإصداره ليصبح قانوناً عادياً (دائماً) أو (رده) الى مجلس الأمة لأجراء المقتضى الدستوري بشأنه وفقاً لحكم الفقرتين (3 و 4) من المادة (93) من الدستور .

وإذا كان الأمر مختلفاً في حالة الرفض بين مشروع القانون وبين القانون المؤقت، حيث يرفض مجلس الأمة مشروع القانون وينتهي أمره عند هذا الحد ، وحيث يرفض مجلس الأمة القانون المؤقت " ويجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك إعلان بطلان نفاذه فوراً " (المادة 1/94 من الدستور) ؛ فإن هذا الإجراء الأخير بالنسبة للقانون المؤقت اقتضته طبيعته الخاصة باعتباره سارياً (نافذاً) له قوة القانون ولا بد من وضع حد لنفاذه ونزع قوة القانون عنه في حالة الرفض هذه باعتبار موافقة الملك على إعلان بطلانه هي من قبيل المصادقة على قرار مجلس الأمة برفضه .

ثالثاً : القرار التفسيري رقم (11) لسنة 2013

طلب مجلس الأعيان من المحكمة الدستورية وفي سياق مناقشة مشروع قانون إعادة هيكلة مؤسسات ودوائر حكومية الإجابة على السؤال التالي:

" هل يجوز إلغاء نص أو أكثر في قانون مؤقت بموجب قانون دائم علماً بأن القانون المؤقت معروض على مجلس الأمة ولم يدرس بعد وما زال معمول به؟ وقد كان قرار المحكمة أن الدستور أناط بمجلس الأمة (السلطة التشريعية) وضع القوانين الدائمة والمقدمة بموجب مشاريع قوانين من الحكومة ، وكذلك النظر في القوانين المؤقتة والسارية المفعول سواء بإقرارها أو تعديها أو رفضها .

وبالضرورة فإن صلاحية السلطة التشريعية في هذا المجال تشمل حق القيام وبموجب قانون دائم بإلغاء أي نص أو أكثر ورد في أي قانون عادي (دائم) أو قانون مؤقت من باب أولى حتى ولو تم عرضه على مجلس الأمة ولا زال ساري المفعول دون أن تشكل هذه الممارسة مخالفة لأحكام الدستور طالما أن وضع هذا التشريع أو إلغاءه أو تعديله لا يمس نصاً دستورياً صريحاً أو قاعدة دستورية أساسية أو أي مبدأ من المبادئ ذات القيم الدستورية .

وبناء على ما تقدم وإجابة على السؤال الموجه من مجلس الأعيان فإنه يجوز لمجلس الأمة وبموجب قانون دائم أن يلغي نصاً أو أكثر في أي قانون مؤقت حتى ولو كان معروضاً على مجلس الأمة وما زال معمول به .

ومع الاحترام فإن هذا القرار ينطوي على نوع من التناقض، فمن ناحية يعترف القرار بأن الطلب المقدم من مجلس الأعيان اقتصر على توجيه سؤال مفاده جواز أو عدم جواز إلغاء نص أو أكثر في قانون مؤقت بموجب قانون دائم علماً بأن القانون المؤقت معروض على مجلس الأمة ولم يدرس بعد وما زال معمولاً به، ومن ناحية أخرى فإن المحكمة تصدت لأمر محمول على الاعتقاد بأن مضمون الطلب تفسير المادة (94) من الدستور وهذا غير جائز قانوناً ، ولذا فإن الباحث يتفق مع الرأي المخالف لأحد أعضاء المحكمة الدستورية الذي جاء فيه " ولأنه لم يلتفت الى ما أمرت به المادة 2/59 من الدستور والمواد (4/ب و17) من قانون المحكمة الدستورية رقم 25 لسنة 2012 خاصة بشروط قبول طلب التفسير " النص المطلوب تفسيره " وما أنتجه عدم الالتفات هذا وترتب عليه من حمل على الاعتقاد .... ولم يلتفت لتلك القاعدة الشهرية التي نصت عليها المادة الثانية من القانون المدني رقم 47 لسنة 1976 ألا وهي " لا مساغ للاجتهاد في مورد النص " الذي



يمتاز بالعمومية والإطلاق ومن أولى نتائجه نفي كل صور الاجتهاد في مورد النص.

وكذلك فإن الباحث يتفق مع الرأي المخالف من حيث عدم تحقق شروط قبول الطلب ، حيث أنه تعلق بالدرجة الأولى حول عمل وصلاحيات مجلس الأمة فهذا الوضع غير صحيح ، ذلك أنه لا بد ابتداء التحقق من شروط قبول طلب التفسير أو عدم قبوله ، لذا فإن الراي المخالف توصل الى نتيجة أن شروط قبول طلب التفسير وانعقاد ولاية المحكمة الدستورية لم تتوفر وبالتالي فإن طلب التفسير غير مقبول.

الفرع الثالث : تقييم دور المحكمة الدستورية في الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة .

اعتبر البعض ان انشاء المحكمة الدستورية يعد منعطفاً دستورياً ووسيلة فعالة لضمان الحقوق والحريات وحجر الزاوية في بناء دولة القانون ، ولكن وعلى الرغم من ذلك فإننا نرى أن هذه المحكمة غير قادرة في ظل قانونها الحالي على القيام بالدور المأمول منها في الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة ومن بينها القوانين المؤقتة التي تصدر في غياب البرلمان ونعتقد أنه يتوجب إعادة النظر في طريقة تشكيلها وفي تحديد الجهات التي يمكن لها الطعن أمامها بعدم الدستورية حتى تستطيع القيام بهذا الدور المأمول .

أولاً : طريقة تشكيل المحكمة

لقد أوجب قانون المحكمة الدستورية بأن يكون من بين أعضاء المحكمة أحد المختصين الذين تنطبق عليهم شروط العضوية في مجلس الأعيان، وهذا الأمر كان محل انتقاد جانب من الفقه الأردني(1).

فالعضوية في مجلس الأعيان تمتاز بأنها ذات طابع سياسي تختلف عن العضوية في المحكمة الدستورية ذات الطابع القضائي فالمهام التي يباشرها العين تختلف في طبيعتها عن تلك التي يقوم بها القضاة الدستورين المتمثلة في الرقابة على دستورية

---

(1) الخطيب، نعمان ، الوسيط في النظام الدستوري ، مرجع سابق ، ص296 ؛ نصراوين، ليث اثر التعديلات الدستورية، مرجع سابق، ص234.



القوانين والأنظمة وتفسير الدستور مما يبرر أن تكون شروط العضوية في المحكمة الدستورية مختلفة عن تلك المقررة للعضوية في مجلس الأعيان ".

أما بخصوص تعيين رئيس المحكمة الدستورية ، فإنه يعين من قبل الملك وليس من المحكمة ذاتها ، وبرأي الباحث فإنه كان من الأولى أن يختار الرئيس من هيئة المحكمة حتى تتحصن وتستقل قراراتها وبالرجوع الى نص المادة الخامسة من قانون المحكمة الدستورية الأردني وآلية اختيار الأعضاء نجد أن جلالة الملك هو الذي ينفرد بتعين الرئيس والأعضاء وان هذا الإجراء يفقد المحكمة الدستورية طابعها الرقابي القضائي المحض وباعتقادنا لو أخذ مشرّعنا بالطريقة المصرية لاختيار أعضاء المحكمة والتي يتم بقرار رئاسي بعد اخذ رأي المجلس لأصبغ ذلك على المحكمة طابع الاستقلالية.

ثانياً : الجهات التي تملك حق الطعن المباشر بعدم الدستورية

لقد حدد القانون حق الطعن المباشر بعدم دستورية القوانين والأنظمة بجهات ثلاث هي مجلس الأعيان ومجلس النواب ومجلس الوزراء ونتساءل بحق كيف يمكن أن نعطي الحق في الطعن بعدم دستورية القوانين للجهات التي هي مصدر هذه القوانين فبالنسبة للقوانين العادية فهي تسن من قبل مجلس الأمة بشقيه النواب والأعيان، ومجلس الوزراء هو من يعد مشروع القانون، أما القوانين المؤقتة فهي تصدر عن السلطة التنفيذية لمكين من الأولى إعطاء هذا الحق للمتضرر بالدرجة الأولى من تطبيق تلك القوانين أو الأنظمة غير الدستورية.

إننا مع الاحترام نرى أن المشرِّع لم يكن موفقاً في حصر حق الطعن المباشر بعدم دستورية القوانين والأنظمة بهذه الجهات الثلاث، لأن هذه الجهات ليس لها مصلحة واضحة من الطعن بعدم الدستورية وإنما نجد بالمقابل إن الفرد أو الهيئة المتضررة من القانون أو النظام المخالف للدستور هو الجهة التي تملك مصلحة واضحة بالقيام بهذه الطعون.



الخاتمة

لقد تناولت هذه الدراسة ومن خلال فصول ثلاثة أحكام القوانين المؤقتة وضوابطها في القانون الاردني في ضوء التعديلات الدستورية لعام 2011، حيث تم في الفصل الأول منها التعريف بالقوانين المؤقتة وتطورها التاريخي، ثم الحديث وبشيء من التحليل في الطبيعة القانونية لهذا النوع من التشريع والقيود الدستورية الواردة على سلطة الحكومة في وضعها، قبل أن نختم الدراسة بالحديث عن مظاهر الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة سواء من قبل البرلمان أو من قبل القضاء.
وقد خلص الباحث إلى مجموعة من النتائج والتوصيات تتلخص بما يلي:

النتائج:

1. على غرار ما هو معمول به في الأنظمة القانونية المقارنة ولمواجهة الحالات الطارئة التي يكون فيها مجلس الأمة منحلا أجاز الدستور الأردني – في المادة 94 منه - لمجلس الوزراء بموافقة الملك إن يضع قوانين مؤقتة عندما يكون مجلس الأمة منحلا وذلك في أمور الكوارث العامة وحالة الحرب والطوارئ والحاجة إلى نفقات ضرورية ومستعجلة تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير.
2. اعتبرت محكمة العدل العليا القوانين المؤقتة أعمالا تشريعية لا يجوز مخاصمة مشروعيتها أمام القضاء الإداري إلى أن تدخل المشرع ونص بوضوح في قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 على اختصاص المحكمة بالنظر بالطعون المتعلقه بمدى مشروعيتها.
3. تخضع سلطة الحكومة في إصدار القوانين المؤقتة لمجموعة من الضوابط والشروط التي ساهمت التعديلات الدستورية الأخيرة في تطويرها وبخاصة فيما يتعلق بالفترة الزمنية التي يجوز فيها إصدار هذه التشريعات، حيث حصر التعديل هذه الحالة في حالة حل مجلس النواب فقط، ملغيا بذلك الحالة الأخرى التي كانت موجودة سابقا المتمثلة بعدم الانعقاد.

4. حدد التعديل الدستوري لعام 2011 الحالات يجوز معها للحكومة أن تصدر قوانين مؤقتة معيدا بذلك العمل بالنص الأصلي الذي تضمنه دستور عام 1952 عند إصدارة، والذي كان يحدد حالات الضرورة على سبيل الحصر لتشمل الكوارث العامة، وحالة الحرب، والطوارئ، والحاجة إلى نفقات مستعجلة لا تحتمل التأجيل، ويكون قد ألغى بذلك المفهوم الفضفاض لحالة الضرورة والذي سمح للحكومات المتعاقبة إصدار العديد من القوانين المؤقتة بصورة فيها تجاوز واضح على اختصاص السلطة التشريعية في مجال التشريع.
5. يمارس البرلمان باعتباره صاحب الاختصاص بالتشريع رقابة على سلطة الحكومة في إصدار القوانين المؤقتة حيث أوجبت المادة 94 من الدستور عرض القوانين المؤقتة على البرلمان في أول اجتماع يعقده لإبداء رأيه فيها وتقرير مصيرها، بالموافقة عليها أو تعديلها أو رفضها . ووفقا للتعديل الدستوري فإنه يتوجب على البرلمان البت في مصير القانون المؤقت خلال دورتين متتاليتين من تاريخ أحالتها له وإلا وجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن عن بطلان نفاذها .
6. كانت المحاكم الأردنية في المرحلة التي سبقت التعديلات الدستورية لعام 2011 تراقب مدى مشروعية القوانين المؤقتة من خلال ما يعرف برقابة الامتناع، وبموجب هذه التعديلات تم إنشاء محكمة دستورية تتولى مهمة الرقابة على مدى دستورية القوانين والانظمة بما في ذلك القوانين المؤقتة من خلال دعوى أصلية مباشره.

التوصيات:

بالرغم من أن التعديلات الدستورية لعام 2011 والتي أشارت هذه الدراسة إلى جزء منها قد ساهمت في تطوير الأحكام والضوابط والقيود المتعلقة بسلطة الحكومة في إصدار القوانين المؤقتة ، وبالرغم من أن إنشاء المحكمة الدستورية يعد نقلة نوعية في الرقابة على سلطة الحكومة في هذا المجال إلا أنه قد استوقف الباحث مجموعة من الملاحظات التي توصي هذه الدراسة بمعالجتها أهمها ما يلي:

1.بالرغم من أن اقتصار سلطة الحكومة على إصدار القوانين المؤقتة من الناحية الزمنية على فترة الحل يعد تطورا محمود إلاّ أن الإشكالية تكمن في أن مدة الدورة العادية لمجلس الأمة هي ستة أشهر، مما يعني أن مدة عدم الانعقاد ستكون ستة أشهر إذا لم يتم تمديد الدورة العادية لثلاثة أشهر إضافية، فما هو الحل لو طرأت حاجة ماسّة إلى إصدار قانون مؤقت خلال فترة عدم الانعقاد ؟ ونحن نوصي كحل لهذه الاشكالية تمديد مدة الدورة العادية لمجلس الأمّة لما هو أكثر من ستة أشهر وكما هو الحال في العديد من دول العالم.

2. بالرغم من تحديد حالات الضرورة التي يجوز معها إصدار القوانين المؤقتة على سبيل الحصر وهو أمر محمود إلاّ أن عبارة "الحاجة إلى نفقات ضرورية ومستعجلة لا تحتمل التأجيل " ما زالت فضفاضة، لذا فإننا نوصي بتحديد ملامح تلك النفقات الضرورية والمستعجلة بصورة أوضح.

3. بالرغم من أن إلزام مجلس الأمة بالبت في مصير القانون المؤقت خلال دورتين عاديتين متتاليتين تحت طائلة البطلان يعد أيضا أمرا محمودا فإن الباحث يوصي بأن يكون البطلان من تاريخ انتهاء هذه المدة ودون الحاجة إلى تعليق هذا البطلان على إعلان مجلس الوزراء لهذا البطلان.

4. بالرغم من أن إنشاء المحكمة الدستورية يعد ضمانة كبيرة للرقابة على مدى دستورية التشريعات ومنها القوانين المؤقتة إلا أن هذه الدراسة توصي بإعادة النظر بطريقة تشكيل هذه المحكمة سواء من حيث استثناء لزوم تضمين التشكيل عضوا ممن تنطبق علية شروط العضوية في مجلس الأعيان، أو من حيث لزوم اختيار الرئيس من قبل الاعضاء أنفسهم.

5. توصى الدراسة وفي ذات السياق بإعادة النظر في الجهات التي تملك حق الطعن المباشر أمام المحكمة الدستورية بحيث لا تقتصر على مجلس الأعيان ومجلس النواب ومجلس الوزراء وإنما تشمل الجهات المتضررة أو من يمثلها من نقابات وأحزاب ومؤسسات.



قائمة المراجع

إبراهيم,حسنين. (2000). **الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الفقه والقضاء**, دار النهضة العربية.

أبو زيد، فهمي مصطفي. (1984). **الأنظمة السياسية**، منشاة المعارف، الإسكندرية.

أبو كشك، وليد محمد. (1990). **معيار تمييز القرار الإداري، دراسة مقارنة**، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية.

احمد، مدحت علي. (1978م). **نظرية الظروف الاستثنائية**، الهيئة العامة المصرية للكتاب.

البزاز، عبد الرحمن. (1958). **مبادئ أصول القانون**، الطبعة الثانية بغداد.

البوريني، عمر عبد الرحمن. (2005). نظرات حول رقابة محكمة العدل العليا على قيد الضرورة اللازم لإصدار القوانين المؤقتة، **مجلة دراسات علوم الشريعة القانونية**، مج32، عدد2.

جرانه، حسن راشد. (1945). **التشريع الحكومي في مصر** ، القاهرة.

الجرف، طعيمة. (1976). **مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون**، دار النهضة العربية، القاهرة.

جمال الدين، سامي. (1982). **لوائح الضرورة وضمانات الرقابة القضائية**، منشأة المعارف الإسكندرية.

الجمل، يحي. (1970 -1971). **النظام الدستوري في الكويت مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة**، مطبوعات جامعة الكويت، كلية الحقوق والشريعة، القانون العام.

الجمل، يحي. (2005). **نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة** ، الطبعة الرابعة، دار النهضة العربية.

حافظ، محمود. (1985). **القرار الإداري** ، **دراسة مقارنة**، دار النهضة العربية.



حافظ، محمود. (1987). **القضاء الإداري في الأردن**، عمان، منشورات الجامعة الأردنية.

الحلو، ماجد. (1995). **القانون الدستوري**، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية.

الحموري، محمد. 2003(د. ت). القوانين المؤقتة بين أحكام الدستور وآثام السياسة، **مجلة أبحاث نقابة المحامين** . العدد 6،

الحياري ، عادل . (1977).القوانين المؤقتة في الأردن، **مجلة نقابة المحامين** ملحق رقم (1).

الحياري، عادل. (1972). **القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، دراسة مقارنة** عمان الطبعة الأولي.

الخطيب، نعمان . (2014). **البسيط في النظام الدستوري**، دار الثقافة، الطبعة الأولي.

الخطيب، نعمان. (1988). القوانين المؤقتة في النظام الدستوري الأردني، دراسة مقارنة، **مجلة العلوم القانونية والاقتصادية**، كلية الحقوق جامعة عين شمس.

الخطيب، نعمان. (1998م). **الوجيز في القانون الدستوري**، منشورات جامعة مؤتة، الطبعة الثانية.

الخلايلة، محمد علي. (2012). **القانون الإداري**، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.

الخلايلة، محمد علي . (2014/2013).**القرارات الإدارية** ، محاضرات لطلبة الدراسات العليا في جامعة مؤتة.

رسلان، احمد. (1997)**النظم السياسية والقانون الدستوري القسم الأول** دار النهضة العربية القاهرة.

سامي جمال الدين . (1982). **لوائح الضرورةوضمانة الرقابة القضائية** ، منشاة المعارف، الإسكندرية.

السعيد، كامل. (د. ت). **محاضرات قانونية ألقيت حول المحكمة الدستورية على طلبة المعهد الدبلوماسي الأردني** .

السنهوري، عبدالرزاق. (1956). مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، **مجلة مجلس الدولة**، دار النشر للجامعات المصرية، القاهرة، عدد يناير، السنة الثالثة.

السيد صبري. (1949). **مبادئ القانون الدستوري**، المطبعة العالمية، الطبعة الرابعة.

السيد صبري. (1956).**النظم الدستورية في البلاد العربية**، منشورات معهد الدراسات العربية المالية، القاهرة.

الشطاوى، على خطار . (1993). **مبادئ القانون الإداري الأردني، الكتاب الأول التنظيم الإداري**، دار حنين، عمان، الطبعة الأولي.

الشطناوي، علي خطار. (1997).عدم كفاية الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة في الأردن**مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون** ، المجلد 24 عدد 1.

الشطناوي، فيصل. (2007). الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة في الأردن، **بحث منشور في مجلة المنارة**، م13، العدد 8.

الصراف، عباس. (1994). **المدخل إلى علم القانون**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الطبعة الثالثة.

الطبطبائي، عادل. (1994). **النظام الدستوري في الكويت**، جامعة الكويت، الكويت.

الطماوي، سليمان. (1986). **السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي** ،الطبعة الخامسة.

الطماوي، سليمان. (1991)**النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة** ، الطبعة السادسة ، مطبعة عين شمس، القاهرة.

طهراوي، هاني. (1992). **نظرية الضرورة في القانون الإداري الدستوري وتطبيقاتها في التشريع الأردني، دراسة مقارنة** ، رسالة دكتوراه غير منشورة ، جامعة القاهرة.



عبد البر،احمد فاروق . (1988). **دور مجلس الدولة في حماية الحقوق والحريات العامة** ،ج 1.

عدل العليا 6/3، 1963، **مجلة نقابة المحامين**، 1963.

عدل العليا 31/5/ 1994 **مجلة نقابة المحامين الأردنيين**، 1995.

عدل العليا، قرار رقم 226 /97، **مجلة نقابة المحامين**، 1998، العدد 1 – 2، السنة 46.

عدل عليا 13/12/1973، **مجلة نقابة المحامين** 1973.

عدل عليا 3\12\1972 **مجلة نقابة المحامين**، 1973.

عدل عليا 30/77، **مجلة نقابة المحامين الأردنيين**، 1977، السنة 25، العدد 9، 10.

عدل عليا 41/63، **مجلة نقابة المحامين الأردنيين**، نيسان 1964، السنة 11، العدد (4).

عدل عليا 44/67 ، **مجلة نقابة المحامين الأردنيين** 1967، العدد 6، السنة 15،.

عدل عليا 52 / 53، **مجلة نقابة المحامين**، 1953، ج1.

عدل عليا، 26/6/1977م، **مجلة نقابة المحامين**، 1977م.

عدل عليا، 3/12/1972، **مجلة نقابة المحامين**، ص30، 1973م .

العصار، يسرى. (1996). نظرية الضرورة في القانون الدستوري والتشريع الحكومي في فترة إيقاف الحياة النيابية،**مجلة المحامي** ، جمعية المحامي الكويتية، السنة العشرون،817.

العواملة، منصور. (1995). **الوسيط في النظم السياسية**، الطبعة الرابعة، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان.

القرار التفسيري الصادر عن المحكمة الدستورية رقم (2) لسنة 2013 المنشور بالجريدة الرسمية عدد 5195 ص 177 بتاريخ 17 كانون الثاني 2013 .

كامل، نبيلة عبدالحليم. (1993). **الرقابة القضائية على دستورية القوانين**، القاهرة، دار النهضة العربية لسنة.

كنعان ، نواف. (1996).**القانون الإداري** ، الكتاب الثاني، الطبعة الأولي.

ليله، محمد كامل . (1967). **القانون الدستوري** دار الفكر العربي، مطبعة النهضة الجديدة القاهرة.

المادة "(74) من دستور مصر 1971 وحول الملاحظات التي أبديت حيالهـا، د . احمد مدحت علي.

المادة (94) من الدستور الأردني لعام 1952م.

متولي، عبد الحميد . (1957)**الأنظمة السياسية والمبـادئ الدسـتورية العامـة** ، الطبعة الأولى.

مجلة نقابة المحامين السنة 11- 1963 العدد (4.

مجلة نقابة المحامين السنة 15 1967 العدد(4).

نده، حنا. (1972). **القضاء الإداري في الأردن جمعية عمّال المطابع التعاونية**، الطبعة الأولي.

نصراوين، ليث. (2013). أثر التعديلات الدستورية لعام 2011 على السلطات العامة في الأردن، **مجلة " دراسات علوم الشريعة والقانون "**، الجامعة الأردنية م40، العدد1.

المعلومات الشخصية

الاسم: **عودة سالم الجعافرة**

الكلية: **كلية الحقوق**

التخصص: **القانون** العام

السنة: 2014م

الهاتف النقال : 00962796781579